

# ANALISA

1982—3

## DEMOKRASI SOSIAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/*

*Penanggung jawab :* Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi :* Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

*Redaksi Pelaksana :* Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978  
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

|  |     |
|--|-----|
| PENGANTAR REDAKSI  | 172 |
| PERJUANGAN NEGARA DEMOKRASI SOSIAL<br><i>Kirdi DIPOYUDO</i>  | 175 |
| PERENCANAAN SOSIAL DI INDONESIA<br><i>Sutomo ROESNADI</i>  | 194 |
| PARTISIPASI DAN STABILITAS DI INDONESIA<br><i>Gordon R. HEIN</i>   | 217 |
| NEGARA KESEJAHTERAAN KONKRETISASI<br>DEMOKRASI SOSIAL<br><i>Michael P.O. PURCELL (disadur oleh Kirdi DIPOYUDO)</i> | 254 |
| PARTISIPASI DALAM PEMILIHAN UMUM:<br>HAK DAN KEWAJIBAN WARGA NEGARA<br><i>Andre BAYO ALA</i>                       | 275 |



# PENGANTAR REDAKSI

*Dalam bulan Mei 1982 ini bangsa Indonesia akan mengalami salah satu peristiwa penting dalam sejarahnya sebagai bangsa yang merdeka, yakni diselenggarakannya Pemilihan Umum sebagai pelaksanaan asas demokrasi. Dalam demokrasi dipenuhi dua aspirasi manusia yang paling mendalam yaitu aspirasi akan kemerdekaan dan persamaan. Hakikat kemerdekaan dan pengakuan bagi seluruh anggota masyarakat diwujudkan dengan berbagai cara, di antaranya melalui Pemilihan Umum.*

*Kata demokrasi seringkali kita dengar dalam berbagai kesempatan. Namun kita perlu mengkajinya lebih mendalam apakah hakikatnya, agar kita dapat menerapkannya dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat. Gagasan demokrasi modern tidak begitu saja muncul, namun membutuhkan proses dan waktu yang lama. Sejarah memperlihatkan pada kita bahwa ada harga yang harus dibayar sebelum gagasan itu dapat diterima umum. Dasar muncul dan berkembangnya demokrasi ialah akibat penindasan hak rakyat oleh sekelompok kecil orang yang memiliki privilese-privilese tertentu dalam kehidupan bermasyarakat. Kata demokrasi yang secara harfiah berarti pemerintahan rakyat mempunyai berbagai arti dan dipakai untuk menyebutkan berbagai struktur sosial. Dalam segala struktur itu terlihat suatu persamaan, yaitu bahwa pemegang kekuasaan atau pimpinan tidak diangkat tetapi dipilih dan bahwa semua anggota mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama. Gagasan persamaan inilah inti ide demokrasi, yaitu ide mengenai usaha rakyat untuk mengembangkan diri masing-masing dan menyingkirkan semua hal yang merintangi perkembangan tersebut.*

*Dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 ditetapkan bahwa negara Indonesia berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila dan bahwa salah satu tujuan utamanya adalah kesejahteraan seluruh rakyatnya. Walaupun demikian perlu diketahui bahwa ada beberapa tahapan pembangunan yang harus dilalui oleh suatu negara untuk dapat mewujudkan demokrasi di segala bidang kehidupan masyarakatnya. Dalam kaitan usaha membantu menyebarluaskan kerangka pemikiran mengenai demokrasi itulah ANALISA bulan ini menyajikan karangan yang menyoroti negara demokrasi sosial dari berbagai segi.*

Tulisan pertama "*Perjuangan Negara Demokrasi Sosial*" ditulis oleh Kirdi DIPOYUDO dan dimaksudkan sebagai sumbangan pemikiran untuk memahami masalah demokrasi dalam rangka melaksanakannya. Secara berturut-turut dibahas perkembangan demokrasi modern, demokrasi negara hukum, negara kesejahteraan sebagai konkretisasi demokrasi sosial dan Indonesia sebagai negara demokrasi sosial. Pembahasan terutama dilakukan dari sudut filsafat sosial dan filsafat politik, dan dengan demikian cenderung bersifat teoretis dan normatif. Analisa semacam itu dapat memiliki akibat-akibat yang menentukan atas tindakan-tindakan politik karena asumsi-asumsi kehidupan mempengaruhi perilaku umum politisi maupun negarawan.

Karangan kedua bulan ini merupakan buah pemikiran Sutomo ROESNADI dan berjudul "*Perencanaan Sosial di Indonesia*." Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia untuk mewujudkan demokrasi sosial. Oleh sebab itu jelaslah bahwa rencana pembangunan fisik atau rencana pembangunan ekonomi saja tanpa memperhatikan perencanaan pembangunan sosial adalah timpang. Aspek keadilan sosial adalah begitu penting sehingga dalam pembangunan nasional mendapatkan perhatian besar seperti terungkap dalam trilogi pembangunan yang mengutamakan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Untuk mencapai sasaran tersebut harus dibuat perencanaan sosial dengan bersungguh-sungguh, dan oleh sebab itu harus terus-menerus dikaji dan diselidiki secara teratur indikator-indikator sosial yang ada sehingga perencanaan sosial yang dibuat dapat lebih akurat dalam pelaksanaannya.

Karangan berikutnya menyoroti masalah partisipasi dan stabilitas di Indonesia, dan ditulis oleh Gordon R. HEIN. Menurut para kritisi kurangnya partisipasi massa yang efektif dalam pemilihan pimpinan nasional dan dalam seleksi, perencanaan dan implementasi kebijaksanaan pembangunan nasional telah cenderung mengasingkan elit pengambil keputusan dari rakyat banyak baik secara politik maupun ekonomi. Walaupun demikian partisipasi massa secara penuh masih belum mungkin di Indonesia baik karena pada dasarnya memecah-belah dan secara demikian mengganggu kestabilan, maupun karena dilihat sebagai penghamburan energi dan sumber-sumber daya yang diperlukan untuk membangun ketahanan nasional. Namun secara berangsur-angsur seiring dengan kematangan masyarakat dan tahapan pembangunan tertentu yaitu setelah prasyarat-prasyarat esensial terpenuhi, partisipasi harus diperluas. Tentu saja setiap pilihan kebijakan mengandung resikonya masing-masing. Demikian pula apabila ia terlalu menitikberatkan stabilitas semata-mata, ada harga yang harus dibayar karena menunda partisipasi dan pemerataan.



*Karangan keempat dalam ANALISA Maret 1982 berjudul: "Negara Kesejahteraan Konkretisasi Demokrasi Sosial." Kesadaran baru akan hak-hak sosial yang makin menanjak pada abad ke-20 ini bersamaan dengan melemahnya kepercayaan akan manfaat proses pasaran bebas. Perkembangan-perkembangan dalam bidang politik, ekonomi dan sosial ikut menunjang tumbuhnya suatu masyarakat yang disebut negara kesejahteraan. Masyarakat semacam ini sudah barang tentu memiliki baik keuntungan-keuntungan maupun kerugian-kerugian. Masalah yang harus diatasi dewasa ini adalah menyelaraskan kepentingan-kepentingan perorangan dengan kepentingan sosial. Setiap rencana masyarakat harus didasarkan atas pengertian yang tepat mengenai hakikat manusia.*

*Sebagai tulisan terakhir disajikan karangan berjudul: "Partisipasi Dalam Pemilihan Umum: Hak dan Kewajiban Warga Negara", yang ditulis oleh Andre BAYO ALA. Partisipasi politik merupakan aktivitas warga negara secara pribadi untuk mempengaruhi pembuatan keputusan. Salah satu bentuk partisipasi politik adalah kegiatan Pemilihan Umum untuk memilih orang-orang yang mendapat kepercayaan rakyat untuk menjalankan pemerintahan negara, yang merupakan ciri negara demokrasi. Menyadari betapa pentingnya Pemilu untuk melaksanakan asas demokrasi, maka para pemilih tidak boleh bersikap acuh tak acuh, karena sikap semacam itu berarti memasabodohkan masa depan mereka sendiri.*

Maret 1982

REDAKSI

# PERJUANGAN NEGARA DEMOKRASI SOSIAL

Kirdi DIPOYUDO

Negara Republik Indonesia dimaksud sebagai suatu negara demokrasi modern. Dalam Pembukaan UUD 1945 ditetapkan bahwa ia "berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."<sup>1</sup> Sehubungan dengan itu Negara Indonesia disebut Negara Demokrasi Pancasila. Ini berarti bahwa demokrasi dijiwai dan diintegrasikan dengan keempat nilai lainnya, khususnya kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial.<sup>1</sup> Oleh sebab itu dengan tepat dapat dikatakan bahwa Indonesia dimaksud sebagai negara demokrasi sosial, yaitu negara demokrasi dengan keadilan sosial. Itulah demokrasi modern yang mendekati cita-cita demokrasi.

Sebagai sumbangan pemikiran untuk memahami hal itu dalam rangka pelaksanaannya demi tercapainya tujuan-tujuan nasional kita seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, dalam tulisan ini kita akan membahas negara demokrasi sosial. Secara berturut-turut akan kita bahas perkembangan demokrasi modern, pokok-pokok demokrasi modern, demokrasi sebagai negara hukum, negara kesejahteraan sebagai konkretisasi demokrasi sosial, dan Indonesia sebagai demokrasi sosial.

Pembahasannya terutama akan dilakukan dari sudut filsafat sosial dan filsafat politik, dan oleh sebab itu akan lebih bersifat teoretis dan normatif

<sup>1</sup>Lihat *Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan sidang DPR-GR 16 Agustus 1967* (Jakarta, Pradnya Paramita, 1967), hal. 16-31, khususnya hal. 17.



daripada deskriptif. Ia mempelajari apa yang harus ada dalam demokrasi sosial dan bagaimana melaksanakannya. Namun tulisan ini bukan semata-mata suatu spekulatif yang mandul, melainkan merupakan suatu analisa yang bisa mempunyai akibat-akibat yang menentukan atas tindakan-tindakan politik karena asumsi-asumsi kehidupan politik mempengaruhi perilaku kaum politisi maupun negarawan.

## 1. PERKEMBANGAN DEMOKRASI MODERN

Kata demokrasi yang secara harfiah berarti *pemerintahan rakyat* mempunyai berbagai arti dan dipakai untuk menyebutkan berbagai jenis struktur sosial. Kita misalnya bicara tentang demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Sering pula kita jumpai perkumpulan atau organisasi yang disebut demokratis. Di dalam semua struktur itu terlihat adanya persamaan, yaitu bahwa pimpinan atau pemegang kekuasaan tidak diangkat tetapi dipilih dan bahwa semua warganya mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama.

Dari berbagai demokrasi itu *demokrasi politik* adalah yang paling tua, tetapi sampai abad ke-17 untuk sebagian besar tinggal suatu konsep negatif. Ia muncul sebagai protes terhadap sistem pemerintahan waktu itu yang mengucilkan rakyat dari kekuasaan. Mereka menentanginya dan menuntut agar diikutsertakan dalam kekuasaan, khususnya karena partisipasi serupa itu akan memungkinkan mereka mendapat bagian yang sama dalam keuntungan-keuntungan.

*Persamaan itu adalah inti gagasan demokrasi*, yaitu gagasan mengenai usaha rakyat untuk mengembangkan diri masing-masing dan sehubungan dengan itu menyingkirkan semua hal yang merintanginya. Segala keistimewaan dengan mana orang-orang tertentu melaksanakan kekuasaan yang tidak mereka miliki dirasa sebagai hambatan serupa itu. Memberikan perlindungan hukum kepada keistimewaan itu berarti mencegah terwujudnya kepentingan-kepentingan mereka. Dengan demikian demokrasi muncul dan berkembang sebagai akibat *tuntutan rakyat akan persamaan* dan tuntutananya agar sistem kekuasaan disusun kembali berdasarkan persamaan itu. Tuntutan semacam itu sebenarnya bersifat abadi karena inheren dalam kodrat (nature) manusia. Pada fajar ilmu politik Aristoteles telah menegaskan bahwa ditolaknya persamaan itu adalah sebab revolusi-revolusi. *Perkembangan realisasi persamaan hakiki semua orang itu adalah kunci masalah demokrasi.*

Analisa perjuangan demokrasi sepanjang masa seperti perjuangan perluasan hak pilih, partisipasi rakyat dalam pemerintahan lewat referendum,



kekuasaan mayoritas, partisipasi wanita dalam politik, perwakilan proporsional, pembaharuan-pembaharuan sosial yang akhirnya menghasilkan negara kesejahteraan dan lain sebagainya, semuanya itu menunjukkan bahwa perjuangan dilakukan untuk mengakhiri suatu sistem politik yang mengucilkan orang banyak dari hasil-hasil negara dan *mewujudkan persamaan semua orang*.

Oleh sebab *persamaan politik* belum mendatangkan kesejahteraan rakyat banyak, maka asas-asas demokrasi diperluas penerapannya ke lain-lain bidang masyarakat. Selain persamaan politik orang-orang mulai menuntut *persamaan ekonomi*, sambil menegaskan bahwa bila tiada persamaan ekonomi mekanisme politik manapun tidak akan memungkinkan orang biasa mencapai kesejahteraannya secara wajar. Kekuasaan ekonomi dilihat sebagai sumber kekuasaan politik. Untuk memperluas kekuasaan politik, kekuasaan ekonomi juga harus disebar secara luas di kalangan rakyat. Membiarkan pembagian rakyat antara kaya dan miskin merintangi realisasi kepentingan bersama lewat tindakan-tindakan negara. Oleh sebab itu persamaan ekonomi diperjuangkan sebagai realisasi demokrasi politik secara konsekuen.

Tuntutan akan *persamaan sosial* adalah lebih tua daripada tuntutan akan persamaan politik maupun ekonomi. Protes terhadap pemilikan privilese-privilese berdasarkan kelahiran dilancarkan sejak fajar sejarah. Demikianpun penolakan status lebih rendah yang terkandung dalam perbudakan mungkin sama tuanya dengan perbudakan itu sendiri. Secara lebih halus tuntutan akan persamaan itu diperjuangkan dalam bidang keagamaan, pendidikan, partisipasi dalam hasil-hasil penemuan sosial yang terungkap dalam pengembangan usaha-usaha untuk memperbaiki kesehatan, gizi, perumahan, rekreasi dan lain sebagainya. Sehubungan dengan itu dikemukakan bahwa negara mempunyai kekuasaan istimewa untuk turun tangan guna memperlunak akibat-akibat perbedaan sosial. Hal ini penting karena metode yang digunakan negara selalu menghasilkan suatu pendekatan simultan menuju persamaan ekonomi. Penting juga bahwa penggunaan metode itu umumnya adalah hasil persamaan politik. Dalam segi ini termasuk persamaan di muka hukum. Para pendukung demokrasi menegaskan bahwa dalam pengadilan tidak boleh diadakan diskriminasi berdasarkan kekayaan, agama, kelamin dan lain sebagainya, dan bahwa dalam keadaan yang sama semua harus diperlakukan secara sama dalam hukum.<sup>1</sup>

Kemenangan negara-negara demokrasi dalam Perang Dunia I telah merupakan suatu stimulans yang kuat bagi perkembangan partai-partai demokrasi

<sup>1</sup>Antara lain lihat Harold J. Laski, "Democracy," dalam Edwin R.A. Seligman dan Alvin Johnson, ed., *Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York, 1962), Jilid 5, hal. 76-77; R.M. MacIver, *The Web of Government* (New York-London, 1965), hal. 132-144; dan Henry B. Mayo, *An Introduction to Democracy Theory* (New York, 1960), hal. 70.



sosial di seluruh dunia. Perang itu dilancarkan untuk membela cita-cita kebebasan politik dan keadilan sosial melawan imperialisme otoriter Jerman dan sekutu-sekutunya, dan selama perang itu dibuat janji-janji kepada rakyat di negara-negara tersebut bahwa kemenangan militer akan disusul pembentukan *suatu tata sosial baru atas dasar kesempatan dan persamaan yang lebih besar*.<sup>1</sup>

Sesuai dengan janji-janji itu, sesudah Perang Dunia I dilancarkan pembaharuan-pembaharuan sosial secara besar-besaran. Penerapan asas-asas demokrasi diperluas dari bidang politik ke lain-lain bidang masyarakat. Makin maju demokrasi politik makin menonjol dimensi sosialnya. Di negara-negara demokrasi yang telah berkembang, demokrasi bukan saja menunjuk pada suatu mekanisme politik, tetapi juga pada suatu cara hidup yang oleh sebab itu disebut *demokrasi sosial*. Kata ini menunjuk pada *demokratisasi masyarakat* itu sendiri, seperti terungkap dalam cara-cara dan kebiasaan-kebiasaannya yang dilandasi oleh persamaan hormat dan perlakuan terhadap setiap orang. Ia adalah suatu cara hidup yang bercirikan perataan perbedaan-perbedaan status di segala bidang kehidupan.<sup>2</sup> Secara demikian demokrasi menjadi semakin kuat. Kekuatan demokrasi tidak pernah lebih besar daripada kemauan rakyat untuk menegakkannya. Dengan demikian demokrasi mulai sebagai demokrasi politik tetapi dari situ meluas ke bidang-bidang lain menuju demokratisasi masyarakat.

Dengan demikian demokrasi mengalami *perkembangan progresif*, kalau ia mula-mula berupa perjuangan rakyat untuk mengamankan hak-hak asasi manusia, kemudian ia meningkat menjadi perjuangan hak-hak politik rakyat dan akhirnya menjadi perjuangan hak-hak sosial rakyat.<sup>3</sup> Semuanya itu berpangkal pada gagasan bahwa semua orang pada hakikatnya sama sebagai pribadi yang mempunyai martabat mulia dan hak-hak yang tidak boleh diganggu gugat untuk mengembangkan diri dan mencapai kesejahteraan lahir batin mereka, dan bahwa hal itu hanya bisa dicapai dalam kerja sama berdasarkan persamaan. Dalam rangka itu orang membentuk keluarga sebagai

<sup>1</sup>Lihat William Ebenstein, "Social Reform Programs, 1918 to 1956," dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186d., dan bukunya *Today's ISMS* (Englewood Cliffs, 1967<sup>5</sup>), hal. 236-243.

<sup>2</sup>Antara lain lihat Giovanni Sartori, "Democracy," dalam David L. Sills, ed., *The International Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 4, hal. 112-120, khususnya hal. 113; David Coates, *The Labour Party and the Struggle for Socialism* (London, 1975), hal. 135; dan Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy* (London, 1971), hal. 123-134.

<sup>3</sup>Perkembangan demokrasi di Inggeris merupakan suatu contoh yang baik. Abad ke-18 adalah abad hak-hak asasi yang juga disebut hak-hak sipil, abad ke-19 abad hak-hak politik dan abad ke-20 abad hak-hak sosial atau negara kesejahteraan. Lihat Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State: An Historical Analysis* (Dublin-London, 1953). Lihat juga A.D. Lindsay, *The Modern Democratic State* (London-New York, 1969).



"satuan kelompok masyarakat yang alamiah dan fundamental" dan lain-lain perhimpunan, termasuk negara. Dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat (1776) ditegaskan: "Semua orang diciptakan sama; mereka dibekali oleh Pencipta dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat dipindahkan; di antaranya ialah Hidup, Kemerdekaan dan usaha Kebahagiaan. Untuk mengamankan hak-hak ini, maka di antara orang-orang dibentuk Pemerintah-pemerintah, yang mendapatkan kekuasaan mereka dari persetujuan mereka yang diperintah. Bilamana bentuk Pemerintah manapun menghancurkan hak-hak itu, maka rakyat berhak untuk mengubah atau menghapusnya."<sup>1</sup>

Pada dasarnya demokrasi adalah *soal moral*. Ia berpangkal pada asumsi bahwa hak atas kebahagiaan adalah inheren pada manusia sebagai warga masyarakat dan bahwa sistem yang menyangkalnya tidak dapat dibenarkan. Sejarah menunjukkan bahwa tiada sistem pemerintahan di mana kekuasaan dipegang oleh sedikit orang dan para penguasa tidak mengacaukan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Revolusi sering timbul karena pemerintah serupa itu tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat.<sup>2</sup>

## 2. POKOK-POKOK DEMOKRASI MODERN

Dengan demikian sebagai pokok-pokok demokrasi modern dapat disebutkan, kedaulatan rakyat, pemerintahan perwakilan, delegasi kekuasaan, pemerintahan yang diawasi dan dibatasi kekuasaannya, dihormatinya hak-hak asasi dan jaminan hak-hak sosial warga negara.

### Kedaulatan Rakyat

Demokrasi pertama-tama mengandaikan bahwa *kedaulatan atau kekuasaan tertinggi adalah pada rakyat*, akan tetapi tidak dilaksanakan oleh rakyat secara sewenang-wenang. Dalam pembentukan negara kodrat (nature) manusia dan kemauan merdekanya bekerja sama. Kemerdekaan manusia bukanlah suatu otonomi mutlak, melainkan kemerdekaan yang didasarkan atas kecenderungan-kecenderungan kodratnya yang menunjukkan sasaran-sasaran yang harus dicapai manusia secara merdeka. Salah satu sasaran itu ialah *kesejahteraan umum* yang tidak dapat dicapai tanpa kerja sama teratur dalam suatu tertib kekuasaan. Sebagai konsekuensinya, manusia harus

<sup>1</sup>Diterjemahkan dari naskah yang dimuat dalam *Encyclopaedia Americana*, (New York, 1971), Jilid 8, hal. 591. Lihat juga Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (London, 1849), hal. 126.

<sup>2</sup>Lihat Harold J. Laski, "Democracy," *loc. cit.*

membentuk tertib kekuasaan semacam itu. Di sini adalah jelas bahwa sebagai rakyat orang-orang adalah sekaligus sumber dan subyek kekuasaan, khususnya karena kesejahteraan umum yang merupakan dasar kekuasaan adalah juga tujuan mereka. Oleh sebab itu dalam demokrasi langsung, di mana rakyat memerintah dirinya terwujudlah keadaan yang paling wajar, paling selaras dengan kodrat manusia. Akan tetapi demokrasi langsung itu bukan satu-satunya bentuk pemerintahan yang selaras dengan kodrat manusia.<sup>1</sup> Lagi pula jenis demokrasi itu tidak dapat dilaksanakan dalam keadaan sekarang ini karena masyarakat-masyarakat politik kini adalah besar dan tersebar luas, sedangkan makin besar masyarakat makin kurang efektif dan kurang berarti partisipasinya. Selain itu rakyat yang besar jumlahnya dan tersebar luas tidak dapat hadir di satu tempat secara terus-menerus.<sup>2</sup>

### Pemerintahan Perwakilan

Demi kesejahteraan umum rakyat dapat dan dalam keadaan sekarang ini juga harus menyerahkan kekuasaan kepada wakil-wakilnya, sehingga *delegasi kekuasaan* merupakan suatu keharusan. Kita bicara tentang *demokrasi tidak langsung* atau *pemerintahan perwakilan*.<sup>3</sup> Ini adalah bentuk pemerintahan kedua yang paling selaras dengan kodrat manusia. Karena manusia bertanggung jawab atas perkembangannya menuju kepribadian selengkap mungkin, dan ini hanya dapat diwujudkan dalam rangka negara, maka wajarlah bahwa ia tidak pasif belaka, tanpa tanggung jawab sebagai warga negara, melainkan secara aktif ikut mengendalikan negara.

Demokrasi didasarkan atas kesadaran bahwa setiap orang adalah *pribadi yang mempunyai martabat luhur dan hak-hak yang tidak bisa dipindahkan*, dan bahwa oleh sebab itu *semua orang pada hakikatnya adalah sama* (persamaan hakiki) *tetapi saling membutuhkan*.<sup>4</sup> Oleh sebab orang masing-masing bila sendirian tidak dapat hidup secara wajar dan mencukupi kebutuhan material dan spiritualnya secara yang memadai, maka ia harus hidup bersama dengan orang-orang lain dan bersama-sama membentuk negara. Dengan demikian negara dimaksud untuk kepentingan seluruh warganya, untuk membantu dan melengkapi mereka. Dalam hubungan ini dikatakan bahwa tujuan negara adalah kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi semua dan setiap warganya. Negara adalah untuk manusia

<sup>1</sup>Lihat Eberhard Welty, *A Handbook of Christian Social Ethics* (Edinburgh-London, 1963), Jilid 2, hal. 292-303.

<sup>2</sup>Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," *loc. cit.*, hal. 115.

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>Lihat MacIver, *The Modern State* (London, 1966), hal. 351-362; lihat juga *Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat* (1776) dan *Pernyataan Hak-hak Manusia dan Warga Negara Perancis* (1789).



warganya, bukan sebaliknya. Di dalam negara setiap orang warganya tetap pribadi dengan martabat yang mulia dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban yang tidak boleh dilanggar atau dirintangi oleh siapapun, termasuk negara. Negara justru dimaksudkan untuk mengamankannya dan menjamin perkembangannya. Di lain pihak, semua orang wajib secara aktif dan positif memperhatikan dan memikirkan urusan-urusan negara mereka. Segala urusan negara adalah juga urusan semua warganya. Oleh sebab itu politik adalah masalah setiap warga negara dan urusan-urusannya harus dipikirkan dan diputuskan secara bersama-sama oleh para warga negara.<sup>1</sup> Proses kegiatan negara harus merupakan suatu proses di mana semua warganya dapat ikut serta dan memberikan sumbangannya dengan leluasa. Tuntutan ini bisa dipenuhi, dan hanya bisa dipenuhi, oleh negara demokrasi. Kita bahkan dapat mengatakan bahwa tuntutan itu dipenuhi oleh negara demokrasi baik dalam bentuk konstitusi dan cara lahirnya maupun dalam metode pemerintahannya dan cara operasinya, yaitu lewat suatu proses musyawarah atau demokrasi. Dalam hubungan ini dikatakan bahwa demokrasi adalah *pemerintahan lewat diskusi* di mana keputusan-keputusan politik diambil setelah semua pihak diberi kesempatan untuk menyatakan pendapat mereka masing-masing.<sup>2</sup>

Dalam demokrasi modern hal itu terutama dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dan secara demikian diberi kekuasaan untuk bertindak atas nama rakyat. Seperti dikatakan di atas, delegasi kekuasaan adalah suatu keharusan dalam demokrasi modern.

### Persetujuan Bebas Rakyat

Oleh sebab itu demokrasi modern dapat dibatasi sebagai suatu bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting atau pengarah kebijakan di belakang keputusan-keputusan itu *bersumber pada persetujuan bebas mayoritas rakyat*. Pembatasan ini kiranya perlu dilengkapi dengan suatu definisi kerja agar kita dapat membedakan antara pemerintahan demokratis dan pemerintahan lain, khususnya karena kini semua politisi dan negarawan menyebutkan diri mereka demokratis dan rezim mereka demokrasi. Dengan maksud itu demokrasi modern dapat dibatasi sebagai suatu pemerintahan di mana minoritas secara damai dapat menjadi mayoritas dalam dewan perwakilan rakyat atau parlemen. Sudah barang tentu diandaikan bahwa peralihan dimungkinkan oleh persetujuan bebas mayoritas dan mengungkapkannya. Adanya persetujuan itu minta perhatian kita atas perbe-

<sup>1</sup> Lihat F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung, 1963), hal. 1; Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics* (London, 1959), hal. 2-3; dan Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (London, 1967), hal. 203-212.

<sup>2</sup> Ernest Barker, *op. cit.*, hal. 205-207; dan bukunya *Reflections on Government* (London-New York, 1967), hal. 36-38.



daan antara demokrasi kuno yang menekankan pemerintahan mayoritas semata-mata sebagai asas dan demokrasi modern yang juga *menekankan hak-hak asasi manusia* dan *hak-hak minoritas*.

*Asas pemerintahan mayoritas* adalah suatu syarat yang perlu tetapi tidak mencukupi dan oleh sebab itu *harus dilengkapi*. Kemauan mayoritas hanya mempunyai legitimatas demokratis kalau merupakan ungkapan persetujuan bebas. Hak-hak asasi manusia meletakkan batas-batas pada kekuasaan mayoritas. Mayoritas dapat berbuat segala sesuatu kecuali merampas hak-hak minoritas seperti kebebasan bicara, pers, berkumpul dan sebagainya, yang pelaksanaannya bisa memberi peluang kepada minoritas untuk memenangkan pemilihan dan kekuasaan. Sebaliknya dalam konteks hak-haknya minoritas dapat berbuat segala sesuatu untuk mencapai sasaran perjuangannya, akan tetapi sesuai dengan asas organisasi demokratis ia terikat pada hasil diskusi dan debat bebas sampai muncul kesempatan baru untuk mengulangi perjuangannya. Oleh sebab konsensus di antara orang-orang mengenai hal-hal penting tidak selalu mungkin, maka asas mayoritas, sejauh menghormati hak-hak asasi manusia, merupakan satu-satunya asas yang menjadikan demokrasi alternatif yang dapat hidup bagi diktator. Seperti kita lihat di atas demokrasi modern didasarkan atas kesadaran bahwa negara tidak boleh melanggar hak-hak asasi para warganya tetapi sebaliknya wajib melindunginya dan menjamin pelaksanaannya secara progresif.<sup>1</sup>

### **Pelaksanaan Hak-hak Sosial**

Demokrasi modern bukan saja menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, melainkan juga *memperjuangkan hak-hak sosial* para warganya sesuai dengan tuntutan keadilan sosial. Keadilan sosial adalah jenis keadilan yang mengatur hubungan timbal balik antara negara dan warganya. Di satu pihak ia mewajibkan negara dalam rangka perwujudan kesejahteraan umum yang merupakan salah satu tugas pokoknya, membagi beban dan berkat kepada para warganya secara proporsional, memanfaatkan kekayaan alamnya untuk maksud itu dan mengarahkan seluruh kehidupan ekonomi padanya. Di lain pihak ia mewajibkan para warga negaranya untuk memberikan kepada negara apa yang menjadi hak negara. Tujuannya ialah terwujudnya *kesejahteraan umum*, yaitu kesejahteraan lahir batin seluruh rakyat.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Lihat Sidney Hook, "Democracy," dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 8, hal. 684-691; lihat juga *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age* (Bangkok: International Commission of Jurists, 1965), hal. 39-50; dan Jacques Maritain, *Man and The State* (Chicago, 1971), hal. 76-107.

<sup>2</sup>Mengenai keadilan sosial sebagai kewajiban negara lebih lanjut lihat Kirdi Dipoyudo, "Arti dan Isi Keadilan Sosial," dalam *Analisa*, Agustus 1980.



Pada garis besarnya kesejahteraan umum berarti diakui dan dihormatinya hak-hak asasi rakyat di satu pihak dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang terjangkau oleh daya beli rakyat banyak di lain pihak. Hal ini dicapai apabila hak-hak asasi itu ditetapkan dalam undang-undang dan ditegakkan secara memadai, dan apabila setiap warga negara yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh dan mendapatkan penghasilan yang bisa menjamin suatu penghidupan yang layak, sedangkan mereka yang terganggu kemampuannya mendapat bantuan yang memadai.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan itu negara demokrasi modern menyusun dan melaksanakan *suatu program sosial yang menyeluruh*: menciptakan lebih banyak kesempatan bagi lapisan-lapisan masyarakat yang kurang beruntung; mengakhiri ketidaksetaraan yang berpangkal pada kelahiran dan bukan pada jasa; memperluas pendidikan untuk seluruh rakyat; melenyapkan praktek-praktek diskriminasi yang didasarkan atas kelamin, agama, ras, dan kelas sosial; mengatur dan mengorganisasi ekonomi demi kepentingan seluruh rakyat; memperjuangkan penempatan penuh (full employment); menyediakan jaminan-jaminan sosial bagi orang-orang yang sakit, menganggur, tua, cacat, mendapat kecelakaan, ditinggal mati suami/isteri atau orangtua; membongkar rumah-rumah jembel dan membangun rumah-rumah baru yang memenuhi syarat-syarat kesehatan dan kehidupan layak; menyediakan pelayanan kesehatan untuk setiap orang tanpa memperhatikan isi dompetnya; dan akhirnya membangun kembali masyarakat atas dasar kerja sama dan gotong royong, bukan atas dasar kompetisi, insentif, dan keuntungan. Semuanya itu mempunyai satu unsur bersama, yaitu membuat demokrasi lebih nyata dengan memperluas penerapan asas-asasnya dari bidang politik ke lain-lain bidang masyarakat. Hal itu berarti *demokratisasi masyarakat* itu sendiri.<sup>2</sup> Keadaan hasilnya adalah demokrasi sosial yang menemukan konkritisasinya dalam *negara kesejahteraan*, yaitu negara demokrasi yang menonjol dimensi sosialnya.

### Kekuasaan Pemerintah Terbatas

Dengan demikian kekuasaan pemerintah dalam demokrasi modern adalah *terbatas dan diawasi*. Pertama, pemerintah berkuasa untuk masa jabatan tertentu dan rakyat dapat menolaknya pada pemilihan berikutnya. Ketentuan ini merupakan salah satu jaminan bahwa pemerintah akan menjalankan

<sup>1</sup>Lihat antara lain J. Hellin dan I. Gonzalez, *Philosophiae Scholasticae Summa* (Madrid, 1957), Jilid 3, hal. 790-801; dan J.D. Mabbott, *The State and the Citizen* (London, 1967), hal. 97-107.

<sup>2</sup>Lihat Ebenstein, *Today's ISMS* (Englewood Cliffs, 1967), hal. 217-218. Lihat juga T.H. Marshall, *Social Policy* (London, 1970); dan A.D. Lindsay, *op. cit.*, hal. 249-286.

tugasnya sebaik mungkin dan tidak menyalahgunakan kekuasaannya. Kedua, pemerintah harus menjunjung tinggi hak-hak asasi warga negara dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam konstitusi. Dalam hubungan ini kita bicara tentang demokrasi konstitusional. Ketiga, kekuasaan negara dibagi dan diberikan kepada beberapa lembaga yang bekerja sama satu sama lain tetapi juga saling mengimbangi dan saling mengawasi. Sistem ini dikenal sebagai sistem "trias politica" dan dimaksud untuk mencegah pemusatan kekuasaan dan penyalahgunaannya secara yang merugikan rakyat. Pemusatan kekuasaan dalam satu tangan atau badan selalu mengandung bahaya penyalahgunaannya untuk kepentingan pemegangnya.<sup>1</sup> Seperti dikatakan oleh ahli sejarah Inggris, Lord Acton, "Kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, tetapi kekuasaan mutlak pasti disalahgunakan." Dengan demikian dapat dikatakan bahwa demokrasi modern adalah sistem pemerintahan di mana kekuasaan dibatasi dan diawasi, dan oleh sebab itu mengandung jaminan bahwa kekuasaan tidak akan disalahgunakan tetapi akan digunakan sesuai dengan maksud delegasinya, yaitu melayani rakyat dan memajukan kesejahteraan umum. Pemerintahan mendapatkan kekuasaannya dari rakyat dan wajib menggunakannya sesuai dengan kemauan rakyat untuk kepentingan-kepentingan rakyat.

Rakyat melaksanakan kedaulatannya dengan memilih wakil-wakil yang akan duduk dalam badan perwakilan dan lewat mereka memilih pemerintah dan ikut menentukan garis-garis besar haluan negara. Kepada mereka rakyat mendelegasikan kekuasaannya dan mempercayakan urusan-urusan umum. Oleh sebab itu pemerintah jelas tidak boleh menggunakan kekuasaannya semau-maunya tetapi harus selalu melakukannya sesuai dengan kemauan rakyat, khususnya seperti dituangkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang lainnya. Dalam arti itu demokrasi dibatasi sebagai pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

### 3. NEGARA HUKUM

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa negara demokrasi adalah *negara hukum*.<sup>2</sup> Yang dimaksud ialah suatu negara yang mengakui supremasi

<sup>1</sup>Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," *loc. cit.*, hal. 115; dan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta, 1972), hal. 39.

<sup>2</sup>Lihat antara lain O. Notohamidjojo, *Demokrasi Pancasila* (Jakarta, 1970), hal. 106. Lebih lanjut lihat O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum* (Jakarta, 1967); Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum* (Bandung, 1973); dan Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (Waltham, Mass., 1967), Bab VII, lihat juga Alexander Passerin d'Entreves, *The Notion of the State* (Oxford, 1967), khususnya hal. 75-88.



hukum dan pertama-tama wajib menjamin tegaknya hukum (*the rule of law*). Negara tidak di luar atau di atas hukum, tetapi tunduk kepadanya sebagai hambanya dan wajib menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Dalam rangka itu negara dan kehidupannya harus didasarkan atas hukum dan menurut hukum seperti dituangkan dalam konstitusi, undang-undang, peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dengan kata lain, dalam negara segala lembaga dan tindakan harus *legal* (asas legalitas). Akan tetapi legalitas saja belum cukup. Tegaknya hukum harus berarti tegaknya hukum yang adil atau tegaknya keadilan.<sup>1</sup> Keadilan inilah yang harus dijamin oleh negara dengan undang-undang, lembaga-lembaga dan pejabat-pejabat serta aparturnya.

Tegaknya hukum pertama-tama dan terutama harus berarti pengakuan dan *perlindungan martabat dan hak-hak asasi manusia*. Sehubungan dengan itu negara membuat undang-undang yang adil, melaksanakannya secara konsekuen dan menegakkannya. Dengan demikian negara mempunyai tiga fungsi utama: fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi kehakiman. Ketiga fungsi ini dibedakan satu sama lain, tetapi saling terjalin dan saling melengkapi serta saling mengimbangi demi tegaknya keadilan.

Khususnya *badan kehakiman* mempunyai peranan yang sangat penting sebagai penegak hukum utama. Agar dapat menjalankan tugasnya itu secara efektif, ia bukan saja harus mengenal hukum dan rasa keadilan rakyat dengan baik, melainkan juga bebas dari pengaruh dari luar, termasuk dari kekuasaan eksekutif, berani menghadapi ancaman dan intimidasi, secara jujur mengadili perkara-perkara menurut hukum yang berlaku dan menjatuhkan putusannya tanpa pandang bulu.

Demi tegaknya hukum dan keadilan, *rakyat juga perlu dibina agar memiliki kesadaran hukum*, sehingga bukan saja mematuhi hukum tetapi juga berani membela dan menuntut hak-haknya. Tegaknya hukum dan keadilan, yang harus menjadi kebanggaan dan cita-cita setiap negara demokrasi modern, tidak hanya bergantung pada pejabat-pejabat negara tetapi juga pada rakyat. Bahkan dapat dikatakan, bahwa kesadaran hukum rakyat merupakan jaminan tegaknya hukum dan keadilan yang paling penting.

Dengan demikian hukum harus dihormati dan dilaksanakan baik oleh para penguasa dan pejabat yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan maupun oleh rakyat. Dalam hubungan ini hukum tidak hanya harus dilihat sebagai sarana yang digunakan negara untuk menjamin kepentingan-kepentingan

---

<sup>1</sup>Lihat Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law itu?* (Bandung, 1969), hal. 23-24, dan di' Entreves, *op. cit.*, hal. 82-88.

warga negara dan memajukan kesejahteraan umum, tetapi juga sebagai *ungkapan kemauan rakyat* (lewat wakil-wakilnya). Demokrasi tidak hanya menunjukkan cara pengambilan keputusan politik, yaitu lewat musyawarah atau diskusi, melainkan juga dan terutama berarti bahwa kedaulatan adalah pada rakyat. Oleh sebab itu kemauan rakyat harus selalu diperhatikan dan sejauh mungkin dilaksanakan, khususnya kemauan rakyat yang telah dituangkan dalam undang-undang. Akan tetapi seperti kita lihat di atas, undang-undang tidak boleh dibuat secara sewenang-wenang, melainkan harus selalu mencerminkan keadilan, bukan saja keadilan tukar-menukar (komutatif), melainkan juga keadilan sosial. Dalam demokrasi sejati tiada tempat untuk kediktatoran, sekalipun kediktatoran mayoritas.

#### 4. DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

Sebagai negara hukum, negara demokrasi pertama-tama harus didasarkan atas suatu hukum dasar atau konstitusi dan oleh sebab itu juga disebut *demokrasi konstitusional*.<sup>1</sup> Menurut definisi minimalnya, demokrasi konstitusional harus memberi tempat kepada Pemilihan Umum secara berkala dengan kebebasan untuk memilih calon-calon wakil, kesempatan untuk membentuk paling tidak dua partai politik, dan hak pilih dewasa yang universal; pengambilan keputusan politik dengan mayoritas suara yang dibarengi dengan perlindungan bagi hak-hak minoritas; suatu peradilan bebas; jaminan bagi hak-hak asasi manusia termasuk kebebasan-kebebasan dasar; dan peluang untuk mengubah setiap aspek sistem pemerintahan lewat suatu prosedur yang disetujui. Tekanan harus diletakkan atas *kedua unsur pokoknya*, yaitu *konstitusi* dan *partai-partai politik*.

*Konstitusi* tidak perlu berupa suatu dokumen tertulis karena pada dasarnya ia menetapkan serangkaian norma dasar yang mengatur negara dan menentukan hubungan antara penguasa dan rakyat serta interaksi lembaga-lembaga negara. Tetapi di kebanyakan negara modern terdapat suatu dokumen tertulis yang menentukan pembatasan-pembatasan atas pelaksanaan kekuasaan. Ketentuan-ketentuan itu umumnya meliputi tiga unsur penting: (1) penunjukan fungsi-fungsi negara kepada lembaga-lembaga atau jabatan-jabatan negara yang berlainan, pembatasan kekuasaan lembaga masing-masing, dan interaksi antara mereka; (2) daftar hak-hak dan kebebasan-kebebasan perorangan yang dilindungi terhadap kekuasaan negara; dan (3) metode mengadakan amandemen konstitusi. Dengan ketentuan-ketentuan

<sup>1</sup>Lihat karangan "Political Systems," dalam *Encyclopaedia Britannica*, Jilid 14, hal. 718-719; MacIver, *The Web of Government* (New York-London, 1965), hal. 156-167; dan Carl J. Friedrich, *op. cit.*, Bab VII.



itu dicegah terjadinya pemusatan kekuasaan di tangan satu orang atau satu lembaga, terjadinya kekebalan-kekebalan bidang-bidang kehidupan sosial dan politik tertentu terhadap campur tangan pemerintah, dan dimungkinkan terjadinya perubahan tertib politik secara damai.<sup>1</sup>

*Partai politik* adalah alat penting demokrasi konstitusional yang kedua karena merupakan badan lewat mana elektorat terlibat dalam pelaksanaan dan pemindahan kekuasaan. Berbeda dengan pimpinan otokratis organisasi partai tunggal totaliter yang terpusat, yang menekankan konformitas ideologi maupun keanggotaan terbatas, partai politik dalam demokrasi konstitusional menganut desentralisasi dan memperjuangkan integrasi banyak keyakinan dan kepentingan, lagipula terbuka untuk partisipasi rakyat. Dicitakan adanya dua atau lebih banyak partai, yang masing-masing, jika tidak dapat mengharapkan membentuk pemerintah, memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara. Dalam demokrasi partai politik adalah sekaligus sarana untuk mewakili massa pemilih dalam pelaksanaan kekuasaan dan alat untuk memungkinkan pergantian pemerintah secara damai.<sup>2</sup>

Akhirnya dalam demokrasi *pemerintah dan aparturnya adalah untuk kepentingan rakyat*, dan tidak sebaliknya rakyat untuk kepentingan pemerintah seperti dalam negara feodal. Dengan demikian pegawai negeri bukanlah semata-mata abdi dan petugas negara, melainkan juga *abdi masyarakat* (civil servants) yang digaji dengan uang rakyat untuk melayani kepentingan rakyat. Demokrasi bukanlah semata-mata pemerintah dari rakyat dan oleh rakyat, melainkan juga pemerintah untuk rakyat.<sup>3</sup>

## 5. NEGARA KESEJAHTERAAN

Demokrasi modern adalah juga suatu *negara kesejahteraan* (welfare state) atau negara pelayanan sosial (social service state).<sup>4</sup> Negara mengambil alih tanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat karena kesejahteraan pero-

<sup>1</sup>Lihat Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 81-102.

<sup>2</sup>Lihat MacIver, *The Modern State, op. cit.*, hal. 396-420; dan Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory, op. cit.*, hal. 209-210.

<sup>3</sup>Lihat Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory*, hal. 256. Lihat juga pasal 3 UU RI No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

<sup>4</sup>Mengenai negara kesejahteraan antara lain lihat William A. Roboson, *Welfare State and Welfare Society* (London, 1976); Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953); Harry K. Girvetz, "Welfare State," dalam David L. Sills, ed., *International Encyclopaedia for the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 16, hal. 512-520; dan William Ebens-stein, "Social Reform Programs, 1918-1956," dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186.

rangan adalah terlalu penting untuk diserahkan kepada kebiasaan atau pengertian swasta. Suatu pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok kehidupan secara memadai dianggap sebagai hak setiap warga negara. "Setiap orang berhak atas taraf hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan-pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan di waktu mengalami pengangguran, sakit, cacat, ditinggal mati, usia tua atau kekurangan nafkah lain-lain dalam keadaan yang tidak dikuasanya."<sup>1</sup> Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, ia harus ditambah oleh negara, bukan sebagai amal tetapi sebagai tindakan keadilan sosial.

Negara kesejahteraan dibangun atas *asas-asas pokok* berikut. Pertama, setiap warga negara berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum semata-mata karena dia manusia. Kedua, negara sebagai persatuan orang-orang ikut bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya, termasuk mereka yang terganggu kemampuannya. Dalam rangka itu negara mengusahakan tersedia barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang pokok dan agar semua warganya memiliki daya beli secukupnya. Oleh sebab itu, sebagai asas ketiga, negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada penempatan penuh (*full employment*), dan dalam rangka itu menyusun suatu strategi perluasan kesempatan kerja yang menyeluruh, agar setiap warga negara yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh. Karena kebanyakan orang tidak dapat menemukan penghidupan yang layak selain dengan mendapatkan pekerjaan, maka kesempatan kerja dianggap sebagai salah satu hak asasi manusia. Pada waktu yang sama negara wajib menjamin agar orang dapat bekerja dalam lingkungan yang sehat dan dengan syarat-syarat kerja yang baik serta mendapatkan balas karya yang layak. Oleh sebab itu perlu ditetapkan undang-undang upah minimum yang wajar. Dalam hubungan ini negara harus menjaga agar tidak terjadi pemerasan tenaga kerja oleh majikannya. Selain itu negara wajib, sebagai asas yang keempat, menyajikan pelayanan-pelayanan sosial yang luas seperti pendidikan, dinas kesehatan, pengangkutan dan komunikasi, perumahan, jaringan jalan dan lain sebagainya, dan sebagai asas yang kelima mensponsori atau menggalakan suatu program jaminan sosial yang menyeluruh. Sebagai asas yang keenam, negara memungut pajak dari para warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing dan ini berarti suatu sistem perpajakan progresif.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights PBB* (1948). Hak sosial ini akhirnya diakui secara universal dalam Deklarasi PBB ini dan dijabarkan lebih lanjut dalam *Covenant on Economic, Social and Cultural Rights PBB* (1966).

<sup>2</sup>Lihat William A. Roboson, *op. cit.*, hal. 20-32; William Ebenstein, "Social Reform Programs, 1918-1956," *loc. cit.*; dan Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, hal. 71-72.



Negara kesejahteraan kiranya dapat dibatasi sebagai suatu negara yang mempunyai semua atau sebagian besar *ciri-ciri* berikut: (1) suatu sistem jaminan sosial yang luas serta menyeluruh terhadap resiko kehidupan yang biasa seperti hari tua, sakit, kecelakaan, menganggur, ditinggal mati suami atau isteri dan orang tua; (2) pemerintah menyajikan banyak pelayanan sosial seperti pendidikan, perawatan kesehatan, perumahan, pengangkutan dan komunikasi, jaringan jalan raya dan kereta api dan lain sebagainya; (3) kebijaksanaan penempatan penuh tanpa menghitung biaya; (4) tingkat tinggi persamaan pendapatan berdasarkan sistem perpajakan progresif yang dimaksud untuk membagi kembali pendapatan; (5) pemilikan jawatan dan industri yang menyangkut kepentingan orang banyak oleh pemerintah.<sup>1</sup>

## 6. INDONESIA NEGARA DEMOKRASI SOSIAL

Pokok-pokok demokrasi modern itu juga terkandung dalam demokrasi yang ditetapkan sebagai salah satu dasar negara di Indonesia. Demokrasi Indonesia ini biasa disebut *Demokrasi Pancasila* karena dijiwai dan diintegrasikan dengan keempat sila Pancasila lainnya. "Demokrasi yang kita jalankan adalah demokrasi Pancasila, yang norma-norma pokoknya, hukum-hukum dasarnya diatur dalam Undang-undang Dasar 1945. Demokrasi Pancasila berarti Demokrasi, kedaulatan Rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila yang lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan Agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin dan memperkuat persatuan Bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Demokrasi Pancasila berpangkal tolak dari faham kekeluargaan dan gotong royong," demikian ditegaskan oleh Pejabat Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1967.<sup>2</sup>

Demokrasi Pancasila adalah *demokrasi perwakilan*. Kedaulatan adalah ditangan rakyat, tetapi tidak dilakukan sepenuhnya oleh rakyat, melainkan oleh MPR sebagai pengejawantahannya. Rakyat hanya melaksanakan kedaulatannya dengan memilih wakil-wakil yang akan duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan dan lewat mereka ikut memilih Kepala Negara, menentukan garis-garis besar haluan negara dan mengawasi pelaksanaannya, beker-

<sup>1</sup>Lihat Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, hal. 71-72.

<sup>2</sup>Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan Sidang DPR-GR 16 Agustus 1967 (Jakarta, 1967), hal. 17.

ja sama dengan pemerintah membuat undang-undang serta anggaran penerimaan dan belanja negara dan mengawasi pelaksanaannya.

Kedua, Demokrasi Pancasila *menolak kediktatoran mayoritas*. Ia bukanlah demokrasi yang ditentukan oleh kemenangan jumlah suara, tetapi oleh hikmat kebijaksanaan, artinya keputusan akal sehat yang dihasilkan oleh perwakilan rakyat dalam permusyawaratan atau diskusi. Dengan demikian pandangan perorangan atau minoritas, asal benar dan menunjang kesejahteraan umum, dapat menjadi keputusan bersama atau mufakat. Sehubungan dengan itu ditegaskan dalam pidato kenegaraan yang sama: "Karena pangkal bertolak demokrasi Pancasila adalah kekeluargaan dan gotong royong, maka demokrasi Pancasila tidak mengenal kemutlakan golongan, baik kemutlakan karena kekuatan fisik, kemutlakan karena kekuatan ekonomi, kemutlakan karena kekuasaan, maupun kemutlakan karena besarnya jumlah suara."<sup>1</sup>

Ketiga, Demokrasi Pancasila *menjunjung tinggi hak-hak asasi dan hak-hak seseorang warga negara* yang penggunaannya harus diabdikan kepada kepentingan yang lebih luas, kepada masyarakat, kepada Rakyat, dan Negara.<sup>2</sup> Sila kemanusiaan yang adil dan beradab menempatkan setiap orang sebagai pribadi yang mempunyai martabat yang mulia dan hak-hak asasi yang tidak bisa dipindahkan. Selain itu pasal 28 UUD 1945 mengakui secara eksplisit hak-hak asasi manusia mengenai kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran serta tulisan yang merupakan syarat demokrasi sejati. Demikianpun diakui persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (pasal 27 ayat 1), kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (pasal 29 ayat 2), hak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara (pasal 30 ayat 1) dan hak tiap-tiap warga negara mendapat pengajaran (pasal 31 ayat 1).

Demokrasi Pancasila juga mengakui *hak-hak sosial* warga negara. Antara lain ditetapkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (pasal 27 ayat 2), bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar akan dipelihara negara (pasal 34), dan bahwa demi terwujudnya kesejahteraan sosial perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara dan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 17.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 30.



(pasal 33).<sup>1</sup> Dalam Penjelasan pasal 28, 29 ayat 1 dan 34 dikatakan bahwa pasal-pasal itu "memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan peri kemanusiaan." Ketentuan-ketentuan itu adalah penuangan Pembukaan UUD 1945 yang menetapkan bahwa salah satu tujuan pemerintah Indonesia ialah "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa" dan bahwa sehubungan dengan itu negara akan "mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Indonesia dimaksud sebagai *negara demokrasi sosial* dan *negara kesejahteraan*.

Selanjutnya negara Indonesia dimaksud sebagai suatu *negara hukum* dan *demokrasi konstitusional*. Dalam Penjelasan UUD 1945 ditegaskan bahwa "Negara Indonesia berdasar atas Hukum (Rechtsstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)" dan bahwa "Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusional (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)." Sehubungan dengan itu negara harus menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia seperti kita lihat di atas, kekuasaan kehakiman harus merdeka dalam arti terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah (Penjelasan pasal 24 dan 25 UUD 1945), dan asas legalitas ditegakkan.

Dalam demokrasi Pancasila *kekuasaan pemerintah dibatasi dan diawasi*. Pertama, masa jabatan Presiden ditetapkan lima tahun, biarpun seorang Presiden dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir. Kedua, pemerintahan didasarkan atas UUD 1945 yang mengakui beberapa hak asasi manusia dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, termasuk Presiden. Ketiga, kekuasaan dibagi dan diberikan kepada beberapa lembaga negara yang bekerja sama satu sama lain tetapi juga saling mengimbangi dan saling mengawasi. Sampai batas-batas tertentu sistem "trias politica" dinyatakan berlaku di Indonesia.<sup>2</sup> Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR tetapi juga tidak dapat membubarkan DPR. Di satu pihak, Presiden kekuasaannya sangat besar dan luas, tetapi memerlukan persetujuan DPR untuk membuat undang-undang dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR tetapi harus bekerja sama dengan lembaga itu. Selain itu DPR dapat dan wajib mengawasi

<sup>1</sup>Dalam Penjelasan dikatakan bahwa dalam pasal 33 itu tercantum dasar *demokrasi ekonomi* di mana produksi dikerjakan oleh semua dan untuk semua di bawah pimpinan atau pemilihan anggota-anggota masyarakat. Pelaksanaan hak-hak sosial ini mendapat tekanan dalam GBHN 1978 (TAP No. IV/MPR/1978) karena merupakan tuntutan keadilan sosial. Dalam Bab III misalnya diuraikan apa yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi itu. Kemudian digariskan *delapan jalur pemerataan pembangunan* untuk mempertegas wajah keadilan sosial.

<sup>2</sup>Lihat Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 136; dan Otto Notohamidjojo, *Demokrasi Pancasila*, hal. 74.

Pemerintah dan jika perlu dapat mengundang MPR untuk mengadakan sidang khusus guna minta pertanggung jawaban kepada Presiden sebagai Mandataris MPR. Selanjutnya Badan Pemeriksa Keuangan dapat memeriksa tanggung jawab keuangan Pemerintah dan melaporkan hasilnya kepada DPR. Semuanya itu dimaksud sebagai jaminan bagi hak-hak asasi warga negara maupun pelaksanaan kekuasaan demi kesejahteraan umum.

Demokrasi Pancasila juga mewajibkan negara untuk bertindak secara demokratis, membina hubungan fungsional antara lembaga-lembaga negara agar dapat berfungsi sebaik-baiknya, mengusahakan agar pada waktu yang telah ditetapkan rakyat dapat melakukan kedaulatannya dalam Pemilihan Umum dan menyuarakan pendapatnya lewat lembaga-lembaga perwakilan rakyat, mimbar dan pers, dan mengusahakan partisipasi rakyat dalam pelaksanaan tugas-tugas nasional.<sup>1</sup>

## 7. PENUTUP

Negara Indonesia dibangun sebagai suatu negara demokrasi modern. Oleh sebab itu ia harus menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan mengusahakan agar rakyat dapat melaksanakan kedaulatannya itu dengan memilih wakil-wakilnya untuk MPR, DPR dan DPRD secara bebas dan rahasia dalam Pemilihan-pemilihan Umum yang diselenggarakan secara teratur; meningkatkan partisipasi rakyat dalam pelaksanaan tugas-tugas nasional; menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya; melayani kepentingan-kepentingan rakyat dan memajukan kesejahteraan umum sebagai tugas pokoknya; membina pegawai negeri sebagai pelayan rakyat; berfungsi sebagai negara hukum, khususnya dengan menegakkan Pancasila dan UUD 1945, ketetapan-ketetapan MPR dan peraturan-peraturan perundangan sebagai ungkapan kemauan rakyat; dan mengusahakan agar lembaga-lembaga negara berfungsi dengan baik dan menjalin hubungan fungsional satu sama lain.

Demokrasi dibangun atas kesadaran bahwa semua orang pada hakikatnya adalah sama dan senasib sepenanggungan. Akan tetapi sejauh ini ia belum dilaksanakan dengan baik secara sempurna, juga belum di negara-negara yang telah lama menganutnya. Lagi pula tingkat pelaksanaannya berbeda dari negara ke negara, sehingga sering dikatakan bahwa demokrasi dalam kenya-

---

<sup>1</sup>Lihat *Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN*, khususnya Bab IV tentang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Pers, Hubungan Luar Negeri.



taan adalah soal tingkat. Tetapi di manapun demokrasi masih lebih merupakan suatu cita-cita yang diperjuangkan daripada kenyataan.<sup>1</sup> Namun perkembangan demokrasi adalah suatu proses sejarah seperti proses dekolonisasi yang tidak dapat dibendung karena bersumber pada kodrat manusia dan aspirasi-aspirasinya yang paling dalam, yaitu aspirasi akan kemerdekaan dan persamaan semua orang, biarpun menghadapi banyak hambatan, khususnya dari mereka yang berkepentingan dengan status quo yang menguntungkan mereka.

Oleh sebab itu dalam perjuangan untuk mewujudkan demokrasi dan melakukan demokratisasi masyarakat kita tidak boleh cepat putus asa tetapi harus realistis. Demokrasi pada dasarnya adalah soal moral dan sebagai syarat berfungsinya terutama menuntut kedewasaan moral rakyat, yang hanya dapat dicapai secara berangsur-angsur dalam suatu proses yang lama. Akan tetapi bila demokrasi menjadi kenyataan dan meluas ke lain-lain bidang masyarakat, kita mempunyai jaminan bahwa negara akan benar-benar diperintah demi kesejahteraan umum seluruh rakyat.

---

<sup>1</sup>Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," *loc. cit.*, hal. 116.

# PERENCANAAN SOSIAL DI INDONESIA\*

Sutomo ROESNADI

## I. PENDAHULUAN

Sebagaimana telah dimaklumi hakikat Pembangunan Nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Bertolak dari pengertian tersebut maka jelas bahwa rencana pembangunan fisik atau perencanaan pembangunan ekonomi saja, tanpa memperhatikan perencanaan pembangunan sosial, akan menjadi timpang.

Seperti telah diungkapkan pula dalam GBHN tujuan setiap pembangunan adalah selalu sama, yaitu:

- (a) meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat;
- (b) meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya.

Dalam trilogi Pembangunan yang baru diistilahkan pada pelaksanaan Repelita II, tetapi pada hakikatnya telah menjadi landasan setiap kebijaksanaan pembangunan mulai Repelita I jelas ditonjolkan Trilogi yang pertama ialah faktor keadilan sosial:

''Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; sedangkan yang menyangkut pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilisasi nasional yang sehat dan dinamis, menempati masing-masing trilogi kedua dan ketiga.''

Pada Pelita III rumusan tujuan mengenai aspek-aspek pembangunan dalam bidang sosial tampak lebih jelas lagi, yaitu: ''Meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan seluruh rakyat yang makin merata dan adil''.

---

\*Makalah yang disampaikan pada Lokakarya Latihan dan Pendidikan Perencanaan Pembangunan Daerah, Prapat, 29 Agustus 1981. Dr. Sutomo ROESNADI adalah Staf Pengajar FIS-UI dan bekas Direktur Studi Pembangunan Indonesia FIS-UI - ISS Den Haag.



Bagaimana pentingnya aspek *keadilan sosial* dalam pembangunan Nasional telah mendapat perhatian luar biasa dari wakil-wakil rakyat di MPR dengan dikeluarkannya Ketetapan-ketetapan MPR tahun 1978 dan pikiran-pikiran yang berkembang dalam sidang MPR tahun 1978 tersebut. Sehingga Presiden menggariskan tujuh sasaran yang harus dicapai dalam Repelita III, seperti tertera dalam *Sapta Krida* Kabinet Pembangunan III. Dari *Sapta Krida* Kabinet Pembangunan III tersebut ternyata bahwa masalah pembangunan sosial menempati urutan pertama dan berbunyi sebagai berikut: "Terciptanya keadaan dan suasana yang makin menjamin tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan makin meratakan pembangunan dan hasil-hasilnya".

Asas pemerataan untuk menuju terciptanya keadilan sosial tampak semakin jelas setelah dituangkan dalam *Delapan Jalur Pemerataan* pada Pelita III tersebut, yaitu:

- (1) Pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak khususnya pangan, sandang dan perumahan.
- (2) Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan.
- (3) Pemerataan pembagian pendapatan.
- (4) Pemerataan kesempatan kerja.
- (5) Pemerataan kesempatan berusaha.
- (6) Pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita.
- (7) Pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah Tanah Air.
- (8) Pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.

Dalam Pelita III Pembangunan Sosial Budaya dikategorikan menjadi satu dengan pembangunan dibidang Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Penjabaran perencanaan sosial dalam bidang sosial budaya tercakup aspek-aspek sebagai berikut:

- (a) bidang pendidikan;
- (b) bidang kebudayaan;
- (c) bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
- (d) bidang kesehatan, keluarga berencana dan kependudukan;
- (e) bidang perumahan dan kesejahteraan sosial;
- (f) bidang pengembangan generasi muda dan peranan wanita dalam pembangunan.

Sejak pelaksanaan Pelita III telah sama-sama kita saksikan realisasi dari aspek-aspek perencanaan sosial di pelbagai penjuru Tanah Air. Namun itu tidak berarti bahwa kita harus merasa puas dengan hasil-hasil yang telah dicapai dalam berbagai bidang perencanaan sosial tersebut. Diantaranya terdapat hambatan-hambatan yang harus segera diatasi, di samping masih harus dicari modus-modus untuk menyempurnakan perencanaan dan realisasi pembangunan sosial yang telah ada. Tugas tersebut tidak hanya terletak pada pundak para perencana dari pusat, tetapi dengan dikeluarkannya Keppres No. 27 Tahun 1980, maka kesempatan diberikan kepada pemerintah daerah dan perencana daerah untuk berpartisipasi dalam memformulasikan perencanaan dari bawah.

## II. DEFINISI PERENCANAAN

Perencanaan pada hakikatnya berkisar pada usaha mengalokasikan sarana secara rasional untuk mencapai tujuan yang tertentu dalam waktu yang tertentu pula, atau mungkin pula dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah suatu usaha proses yang terorganisasi, didasari dan kontinyu untuk memilih alternatif langkah dan alokasi sarana yang terbaik untuk mencapai tujuan tertentu.

Adanya fungsi pengawasan terhadap setiap pelaksanaan rencana pembangunan adalah mutlak, untuk mengetahui sampai di mana terdapat kemajuan dan kapan terjadi kemacetan, dan bagaimana cara mengatasinya. Karena itu dalam fungsi pengawasan tercakup fungsi monitoring dan evaluasi, atau pengendalian dan penilaian. Dengan adanya fungsi monitoring dan evaluasi tersebut, setiap masalah atau hambatan dapat dideteksi sedini mungkin dan penanggulangan dapat dicari secepat-cepatnya.

## III. BEBERAPA WILAYAH PERMASALAHAN DALAM PERENCANAAN SOSIAL

Dari sekian banyak wilayah permasalahan dalam perencanaan pembangunan sosial yang terdapat dalam Pelita III, terutama bidang-bidang pendidikan, kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kesehatan, perumahan, generasi muda dan peranan wanita dalam pembangunan akan mendapat sorotan khusus dalam penyajian ini.



## 1. Pendidikan Formal

Dari sekian banyak wilayah permasalahan dalam perencanaan sosial di bidang pendidikan, yang antaranya telah direalisasikannya penyebaran SD Inpres, guru-guru SD, penghapusan SPP pada tingkat SD, pendidikan luar sekolah, kepramukaan, penggalakan sekolah-sekolah swasta, pemberantasan buta huruf dan program kerja lainnya.

Dalam pelaksanaan rencana pembangunan di bidang pendidikan tersebut yang harus kita camkan dan perhatikan tidak hanya sekedar mencapai target seperti yang direncanakan, tetapi yang lebih penting ialah adanya kesinambungan, pemeliharaan, peningkatan dan kelestarian dari pelaksanaan pembangunan pendidikan tersebut.

Misalnya bagaimana caranya menurunkan jumlah angka putus sekolah sebanyak mungkin. Tidak itu saja, tetapi harus dicari alasan-alasan apa yang menyebabkan seorang anak putus sekolah. Dalam kaitan ini faktor-faktor lingkungan, kehidupan ekonomi, sosial budaya seorang keluarga di suatu wilayah harus diselidiki. Misalnya kebutuhan dari para orang tua untuk memperoleh bantuan tenaga dari anak-anak mereka, yang merupakan dukungan utama dalam peningkatan penghasilan keluarga. Karena itu dalam pelaksanaan rencana pendidikan formal, tidak selalu mutlak harus ada keseragaman jadwal waktu belajar di seluruh tanah air.

Jadwal waktu belajar tersebut seyogyanya disesuaikan dengan kegiatan dan kebutuhan daerah. Misalnya jika di suatu daerah bantuan tenaga kerja anak-anak yang dibutuhkan orang tua adalah pada pagi hari, maka pendidikan formal tersebut dapat diadakan pada sore hari dan sebaliknya.

Dengan demikian diharapkan bahwa jumlah anak putus sekolah akan dapat dikurangi, atau dihapuskan sama sekali, dan si anak dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan bantuan tenaga oleh orang tua mereka. Begitu pula pendirian dan penyediaan sarana pendidikan berupa gedung-gedung sekolah, peralatan, dan tenaga-tenaga pengajar tidak akan sia-sia, artinya kekurangan anak didik hingga menganggunya, sarana-sarana tersebut akan dapat dihindarkan sejauh-jauhnya.

Memperkecil jumlah anak putus sekolah dan memungkinkan anak-anak untuk menyelesaikan pendidikan pada suatu jenjang waktu tertentu adalah penting. Karena dengan adanya orang-orang yang berpendidikan dalam masyarakat, maka akan terus ditingkatkan motivasi ke arah dinamisasi pembangunan. Mereka dapat mengisi dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan dengan lebih bergairah lagi karena dengan pendidikan yang diperolehnya mereka memahami arti pembangunan bagi masyarakat.

Salah satu aspek penting dalam perencanaan sosial di bidang pendidikan, dan juga sebetulnya untuk setiap perencanaan sosial di bidang lainnya, ialah metode yang benar dalam pengumpulan data. Karena kalau data yang dihimpun tidak sesuai maka perencanaan tersebut tidak akan mengenai sasaran yang dituju.

Karena target pendidikan pada umumnya adalah anak-anak usia sekolah, dan mereka adalah anggota dari suatu keluarga atau rumah tangga, maka informasi mengenai kondisi rumah tangga/keluarga harus relevan dengan kehidupan anak-anak, yaitu informasi mengenai pendapatan rumah tangga, pengeluaran, konsumsi, rumah dan peralatannya, sanitasi, air bersih, letak pusat fasilitas kesehatan dan lain sebagainya. Pada umumnya survai rumah tangga yang dilakukan hampir di semua negara berkembang bersifat survai ekonomi untuk memperoleh data mengenai pendapatan dan pengeluaran rumah tangga, terutama ditujukan untuk penentuan indeks biaya hidup, pencegahan inflasi, analisa pasar dan lain sebagainya.

Sedangkan survai rumah tangga untuk mengetahui kondisi sosial, seperti perumahan, sanitasi lingkungan, air bersih dan fasilitas kesehatan yang sangat penting bagi perkembangan anak-anak jarang dilakukan. Tidak jarang terjadi bahwa hasil analisa survai ekonomi tersebut menganggap remeh eksistensi anak-anak dalam keluarga, sehingga adanya kemiskinan yang menimpa anak-anak tersebut menjadi tidak tampak.

## **2. Pendidikan Non-Formal/Luar Sekolah**

Adanya kebijaksanaan pemerintah dalam pemerataan pendidikan tidak menjamin secara mutlak bahwa setiap anak akan dapat memperoleh pendidikan secara tuntas dan berkesinambungan. Banyak faktor mungkin akan terungkap jika survai sosial dalam masyarakat dengan lebih akurat dan tepat dapat dilakukan.

Pada akhir Pelita II diharapkan bahwa anak-anak usia SD yang dapat terserap ialah sekitar 85%. Menurut keterangan Bapak Presiden Soeharto di depan Sidang DPR pada tanggal 15 Agustus 1981 pada pertengahan Pelita III ini masih terdapat sekitar 10% anak-anak usia SD yang belum tertampung.

Hasil tersebut cukup menggembirakan, terutama merupakan persiapan yang menggairahkan menjelang dilaksanakannya Wajib Belajar bagi seluruh anak-anak di Indonesia.

Namun demikian belum terserapnya sejumlah anak-anak usia SD tersebut, ditambah lagi dengan adanya sejumlah anak-anak putus sekolah, cukup mem-



prihatinkan kita. Terutama bagi anak-anak putus sekolah, karena mungkin saja bahwa akibat kesibukan anak-anak membantu orang tua, atau terisolasi-nya tempat tinggal mereka yang jauh letaknya dari fasilitas sekolah maka mereka putus sekolah. Maka akhirnya apa yang mereka telah peroleh selama pendidikan dasar di SD untuk dua atau tiga tahun akan hilang sama sekali, atau mungkin mereka menjadi buta huruf kembali. Sehingga usaha-usaha yang telah demikian banyak menyita waktu, tenaga, pikiran dan uang akan menjadi sia-sia, karena perencanaan sosial dalam bidang pendidikan tersebut tidak melakukan monitoring dan evaluasi dari hasil pelaksanaan perencanaannya.

Untuk menanggulangi masalah tersebut, maka pemerintah telah menyusun program pendidikan non-formal atau luar sekolah, yang selain membantu kesempatan untuk bersekolah kembali atau belajar bagi mereka yang putus sekolah, juga menolong mereka yang tidak pernah memperoleh kesempatan bersekolah sama sekali. Sehubungan dengan itu Program Kejar telah dirintis tahun 1978 di beberapa daerah pilot project di Indonesia.

Pendidikan non-formal/luar sekolah bagi mereka yang putus sekolah sudah tentu bertujuan untuk mengarahkan mereka pada sasaran positif, sehingga mereka nantinya menjadi warganegara yang bermanfaat bagi masyarakat. Diusahakan agar mereka dapat menciptakan sumber-sumber pekerjaan sendiri di daerah mereka sendiri, atau paling tidak merupakan beban bagi orang tua dan masyarakat.

Dengan adanya program pemerintah dalam Pelita III untuk meratakan pembangunan, maka pemerataan pendidikan itu juga dimaksudkan agar angkatan kerja muda tersebut tidak berbondong-bondong ke kota-kota besar, tetapi agar betah di daerah mereka sendiri. Dengan demikian urbanisasi dapat dikurangi atau dicegah sebanyak mungkin.

Program pendidikan non-formal bagi mereka yang belum pernah memperoleh pendidikan atau buta huruf memang penting sekali, karena pemerataan hasil pembangunan kita ini harus dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat. Kebutuhurufan merupakan pangkal kebodohan dan kemelaratan. Hal ini terang tidak sesuai dengan suatu masyarakat yang sedang membangun demi peningkatan kecerdasan dan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial melalui industrialisasi dan modernisasi pertanian.

Bagi negara yang sedang melaksanakan industrialisasi dan modernisasi pertanian tersebut jelas bahwa melek huruf merupakan syarat mutlak untuk berhasilnya program tersebut. Selain untuk meningkatkan keniakmuran bangsa dan negara kita sendiri, maka dalam dunia yang penuh persaingan ketat ini



ketrampilan dan kecakapan setiap warganegara adalah mutlak jika kita ingin meningkatkan daya saing kita demi untuk kelestarian bangsa dan negara.

Pelita I sampai Pelita III tidak hanya sekedar meningkatkan proyek-proyek padat karya saja, dengan memperkerjakan tenaga-tenaga yang tidak terampil, tetapi ternyata semakin banyak melaksanakan proyek-proyek padat karya yang membutuhkan tenaga-tenaga terampil. Karena itu tidak jarang terjadi bahwa pada suatu proyek industri besar (raksasa) di suatu daerah, misalnya Asahan, Cilacap, Arun, Bontang, Tembagapura dan lain sebagainya, pihak kontraktor tidak bisa mempergunakan tenaga kerja lokal karena tidak terampil, tetapi harus mendatangkan tenaga-tenaga dari luar daerah yang terampil. Jika hal ini tidak dipadukan dalam suatu perencanaan sosial yang mantap, maka akan terjadi keresahan sosial yang tidak dikehendaki.

Sekitar 80% dari penduduk Indonesia masih bermukim di daerah pedesaan, dan sebagian besar dari mereka mengandalkan pencahariannya di bidang pertanian. Beberapa segi dan teknik pertanian tradisional yang masih menguntungkan kita akan tetap dipertahankan, atau ditingkatkan daya gunanya. Kita tidak memungkiri ketrampilan para petani kita mengolah tanah yang telah diwariskan oleh nenek moyang kita ribuan tahun yang lalu. Tetapi kitapun tidak dapat menutup mata untuk kenyataan bahwa dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk, semakin menyempitnya lahan-lahan pertanian, dan semakin berkurangnya kesempatan kerja di bidang pertanian, maka mau tidak mau suatu usaha modernisasi pertanian harus dilancarkan secara bertahap. Penggunaan pupuk, obat-obatan, tanaman jenis unggul, mekanisme selektif, pemasaran hasil-hasil pertanian, jelas membutuhkan orang-orang atau petani yang mengerti baca tulis, dan berhitung. Misalnya melalui PPL, Kelompok Tani, Siaran Radio Pedesaan, Siaran TVRI Desa atau Daerah Membangun, para petani dapat memahami dan mampu melaksanakan bimbingan atau pengarahan-pengarahan yang diberikan melalui PPL atau media massa tersebut. Hal-hal seperti operasi irigasi, penggunaan campuran pupuk kimiawi dan insektisida dan pestisida, membuat kalkulasi mengenai banyaknya benih untuk sawah, volume air yang diperlukan agar tanaman tumbuh secara optimal, dewasa ini jelas membutuhkan petani yang lebih terpelajar daripada waktu-waktu yang lampau.

Di masa lalu para petani kita karena kebodohan dan kemiskinannya dalam pendidikan selalu menjadi bulan-bulanan para lintah darat, tengkulak, bahkan sementara pejabat pemerintah setempat sendiri, sehingga tidak jarang mereka tertipu dan menjadi korban dari kebodohannya tersebut.

Membebaskan mereka dari tiga buta, yaitu: (a) buta aksara dan angka; (b) buta Bahasa Indonesia; dan (c) buta pendidikan dasar (pengeta-



huan/informasi fungsional; ketrampilan dan sikap mental pembaharuan dan pembangunan), adalah sangat penting agar mereka juga dapat menikmati hasil-hasil pembangunan nasional kita. Sehingga dari prosedur memperoleh bahan baku, mengerjakan produksi, dan memasarkan hasil-hasil pertanian atau industri kecil mereka, mereka akan cukup mempunyai bekal pengetahuan dasar yang tidak memungkinkan mereka terperangkap atau tertipu atau menjadi korban orang-orang yang lebih terpelajar tetapi perbuatan-perbuatannya sangat merugikan orang-orang di pedesaan.

Secara garis besar dan umum, baik pendidikan formal maupun pendidikan non-formal, selain dapat meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri, juga penting agar setiap kebijakan dan program-program pemerintah tidak hanya sekedar sampai pada rakyat, tetapi betul-betul dapat difahami dan disadari dengan penuh rasa tanggung jawab. Dengan demikian partisipasi anggota masyarakat dalam pembangunan akan dapat meningkat, karena memang pemerataan pendidikan betul-betul meresap dan berjalan dengan tuntas dan mantap.

### **3. Perencanaan Pembinaan Generasi Muda**

Perencanaan Pembinaan Generasi Muda dalam pembangunan begitu dirasakan penting oleh Pemerintah dan masyarakat, karena sebagian besar dari jumlah penduduk terdiri dari angkatan muda. Kita ingin bahwa apa yang telah dibangun oleh para pendahulu kita maupun oleh kita sekarang akan dapat diwariskan kepada generasi penerus berikutnya dengan hasil-hasil yang lebih meningkat, di samping apa yang telah dihasilkan sekarang akan dipelihara dengan sebaik-baiknya. Kalau kita tidak seawal mungkin menggalang pembinaan generasi muda ini, maka dapat dibayangkan hasil-hasil yang tidak dapat diharapkan di kemudian hari.

Sehubungan dengan itu kegiatan generasi muda harus diarahkan pada hal-hal yang lebih positif, produktif dan konstruktif, disertai pembinaan kecin-taan kepada tanah air dan bangsa yang semakin tebal. Pendataan dan perencanaan untuk pembangunan generasi muda ini memerlukan pekerjaan yang lebih seksama lagi. Hambatan-hambatan dan penanggulangannya harus dide-teksi sedini mungkin, agar tidak merupakan masalah-masalah yang semakin bertumpuk dan tak terkendalikan.

Secara garis besar dapat dikumpulkan data-data jumlah pemuda putus sekolah, berapa persen yang tertampung dalam berbagai jenis pekerjaan, berapa persen yang menganggur, berapa persen yang tinggal menetap di desa dan berapa persen yang pindah ke kota-kota. Kursus-kursus ketrampilan apa yang

paling disukai dan paling relevan dengan situasi dan kondisi di daerah tersebut. Kemudian daripada itu fasilitas olahraga dan rekreasi apa yang tersedia di daerah tersebut, bagaimana penggunaan dan pemeliharannya. Karena sering terjadi bahwa telah tersedia fasilitas olahraga dan rekreasi lainnya, tetapi ternyata tidak terjangkau oleh kebanyakan pemuda desa dengan berbagai macam alasan. Kemudian pekerjaan-pekerjaan sukarela yang bersifat sosial apakah yang bisa menggalakkan aspirasi para pemuda di daerah. Pengaruh-pengaruh negatif, apakah yang datang dari dalam maupun dari luar daerah yang dapat menyelewengkan generasi muda, hendaknya dapat dideteksi seawal mungkin dan dicari penyelesaiannya dengan tepat.

Dengan mendidik kader-kader generasi muda yang dapat membawa mereka kepada hal-hal yang positif diharapkan bahwa potensi yang besar yang terkandung dalam kalangan generasi muda dapat diarahkan pada proyek-proyek pembangunan yang lebih konstruktif dan produktif lagi.

#### **4. Perencanaan Kebudayaan Nasional**

Sangat erat hubungannya dengan perencanaan pendidikan dan generasi muda adalah perencanaan kebudayaan nasional. Seperti dijelaskan oleh Pemerintah beberapa waktu yang lalu, "Pengembangan kebudayaan nasional adalah usaha sadar untuk memelihara, menghidupkan, memperkaya, membina, menyebarluaskan dan memanfaatkan segenap perwujudan dan keseluruhan hasil fikiran, kemauan serta perasaan manusiawi Indonesia dalam rangka perkembangan/kepribadian manusia, perkembangan hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, untuk dihayati, diresapi dan dinikmati oleh masyarakat."

Menyadari hubungan erat antara pendidikan dan pengembangan kebudayaan berarti mengakui pentingnya pendidikan yang terus menerus, apabila ia hendak dikaitkan secara fungsional dan efektif dengan pengembangan kebudayaan. Sebab hanya apabila pendidikan dan kebudayaan itu dikaitkan secara erat akan terlihat betapa pentingnya pendidikan ditanggapi sebagai suatu proses yang berlangsung seumur hidup secara terpadu, artinya pendidikan sekolah saling mengisi dan melengkapi dengan pendidikan luar sekolah.

Penerapan pendidikan yang terus-menerus (seumur hidup) pada pengembangan kebudayaan membutuhkan serangkaian sarana teknis yang kompleks, seperti pembangunan prasarana dan sarana yang sepadan, pusat kebudayaan, sanggar kegiatan belajar, pusat ilmu pengetahuan, pusat audio visual,



museum, perpustakaan, klub olahraga dan pencinta alam, dan lain-lain yang semakin mendesak untuk diarahkan pada program pendidikan orang dewasa dan acara guna mengisi waktu senggang bagi penduduk pedesaan ataupun bagi orang tua dan para cacat.

Penyelenggaraan kegiatan kebudayaan dapat atau sebaiknya dilakukan oleh pemerintah dan swasta secara bersama, sehingga anggota masyarakatpun mempunyai tanggung jawab (termasuk generasi muda) untuk melestarikan dan memelihara kebudayaan nasional tadi.

Masalah ini sangat penting mengingat sangat terbukanya Tanah Air kita untuk pengaruh kebudayaan yang datang dari luar. Agar kita dapat mempertahankan dan melestarikan kebudayaan nasional yang ada dan menyerap kebudayaan asing yang positif untuk memperkaya kebudayaan yang telah ada, perlu dilakukan monitoring dan evaluasi serta pengawasan yang terus-menerus, terpadu dan terkoordinasi dengan berbagai instansi pemerintah maupun swasta.

Dalam rangka perencanaan dan pembangunan kebudayaan nasional tersebut para perencana daerah perlu mengadakan inventarisasi kebudayaan di daerahnya yang memerlukan pelestarian dan perlindungan sebelum menjadi punah atau hilang sama sekali. Para perencana daerah dengan bantuan tenaga-tenaga peneliti terutama dari tingkat perguruan tinggi perlu mengadakan penelitian tentang pengaruh-pengaruh negatif yang datang dari luar daerah yang sekiranya dapat menyingkirkan nilai-nilai kebudayaan bangsa.

#### IV. PERENCANAAN ILMU PENGETAHUAN, TEKNOLOGI DAN PENELITIAN

Meskipun para perencana pusat lebih berwenang dan banyak mengetahui perencanaan bidang-bidang ilmu pengetahuan, teknologi dan penelitian secara nasional, peranan para perencana daerah penting sekali dalam bidang-bidang tersebut. Tidak jarang terjadi bahwa suatu daerah menerapkan teknologi yang sebetulnya tidak cocok untuk daerah tersebut sehubungan dengan kepadatan penduduk, topografi, jenis industri di kawasan tersebut dan lain sebagainya. Para perencana daerah harus memperhitungkan penggunaan teknologi, tidak hanya sekedar ikut-ikutan atau latah, tetapi betul-betul sadar akan kegunaannya di daerah tersebut, sesuai dengan tenaga, dana, dan kebutuhan daerah tersebut.

Mengingat bahwa lembaga pengetahuan, terutama perguruan tinggi, telah menyebar ke seluruh penjuru Tanah Air, maka perencanaan daerah harus

mendayagunakan kapabilitasnya untuk pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi serta penelitian bagi kepentingan pembangunan daerah. Misalnya sejumlah Kabupaten di Propinsi Jawa Barat telah memanfaatkan sejumlah perguruan tinggi yang ternama, seperti UI, ITB dan IPB untuk ikut merencanakan pembangunan daerah dalam berbagai bidang. Walaupun demikian, tidak serta merta apa yang disarankan mereka harus diserap atau diterima oleh para perencana daerah, seandainya para perencana daerah merasa yakin bahwa apa yang disarankan itu belum mengena betul sasarannya. Karena mungkin sejumlah perguruan tinggi yang ada belum banyak pengalaman dalam penerapan teori untuk praktek, maka perlu kiranya dijalin kerja sama yang harmonis antara lembaga-lembaga perguruan tinggi dan para perencana daerah agar dapat dicapai hasil yang semaksimal mungkin untuk pembangunan daerah.

Karena berbagai macam teknologi berbagai tingkat (rendah, madya, tinggi, tepat guna) masuk ke berbagai wilayah Indonesia, maka perlu lebih meningkatkan kesadaran dan kepekaan bangsa kita terhadap arus teknologi baru tersebut, dengan cara menyaring dan meneliti sedalam-dalamnya sebelum kegunaannya dalam praktek dapat diterapkan untuk jangka panjang. Karena tidak jarang terjadi bahwa apa yang merupakan teknologi baru bagi negara kita mungkin bagi negara asalnya sudah merupakan teknologi yang usang dan tidak berguna lagi. Sehingga nantinya dalam memperoleh suku cadang atau pemeliharaan selanjutnya akan ditemui kesukaran bagi para pemakainya. Masalah yang sama berlaku bagi obat-obatan, insektisida bagi tanaman.

Untuk lebih meningkatkan daya inspirasi dan inovasi bangsa kita dalam ilmu pengetahuan dan teknologi, maka kita tidak boleh puas dan sekedar pandai merakit, kemudian meniru dan mengerjakan substitusi impor dari negara asalnya, tetapi hendaknya diusahakan peningkatan mutu, penyesuaian penggunaannya di negara kita, terjadinya inovasi, penemuan yang baru dari teknologi asalnya. Dalam hal ini tidak ada hal yang lebih penting bagi perencana, baik di pusat maupun di daerah, daripada mengusahakan didirikannya museum-museum teknologi atau industri, terutama di daerah yang dapat merangsang para pemuda kita untuk menjadi lebih kreatif, inovatif dan menemukan hal-hal yang baru, yang dapat meningkatkan kemampuan teknologi dan ilmu pengetahuan bangsa dalam taraf internasional. Pelajar sekolah maupun mahasiswa perguruan tinggi, selain didorong untuk menjadi pencinta alam sehingga cinta tanah air akan semakin tebal, hendaknya juga dimungkinkan secara teratur mengadakan widya wisata ke kawasan-kawasan industri maupun proyek-proyek raksasa yang dapat mendorong motivasi lebih tinggi lagi bagi para pemuda kita tersebut.



## V. PERENCANAAN KESEHATAN

Jika tadi diuraikan bagaimana pentingnya bidang pendidikan untuk meningkatkan daya motivasi, pembaharuan dan mental pembangunan, yang pada gilirannya akan meningkatkan kegairahan kerja, memungkinkan kerja lebih trampil, dan menggalakkan partisipasi rakyat dalam pembangunan, maka sangat erat kaitannya dengan perencanaan pendidikan ialah perencanaan dalam bidang kesehatan.

Rakyat yang telah memperoleh pendidikan akan mengerti masalah-masalah kesehatan, di mana kesehatan merupakan pangkal dari segala kegiatan seseorang dalam masyarakat, dan pendorong bagi dinamisasi pembangunan nasional. Bidang kesehatan ini juga meliputi masalah-masalah yang luas. Dari peningkatan gizi, keluarga berencana, sanitasi lingkungan, air bersih, jamban keluarga, air susu ibu, pendeteksian dan penanggulangan sedini mungkin penyakit menular, penggunaan obat-obatan, pelayanan kesehatan dan lain sebagainya. Sudah barang tentu masalah-masalah kesehatan tersebut harus didukung oleh tenaga kesehatan serta fasilitas kesehatan yang memadai, agar pelayanan kesehatan masyarakat dapat dijangkau oleh segala lapisan masyarakat, terutama oleh golongan miskin.

Dalam perencanaan kesehatan inipun sangatlah penting bahwa pengumpulan data diusahakan selengkap mungkin. Karena setiap data yang masuk yang tidak atau kurang memiliki kebenaran, akan menghasilkan suatu perencanaan kesehatan yang keliru, dan akhirnya yang akan menanggung rugi adalah masyarakat sendiri. Jika perencanaan dalam bidang kesehatan tersebut dapat disusun dan kemudian dilaksanakan dengan baik, kita yakin bahwa masalah-masalah defisiensi gizi, keluarga berencana, angka kematian, perpanjangan usia akan dapat ditangani sehingga setiap anggota masyarakat akan merupakan warganegara yang aktif dan dinamis yang berguna bagi pembangunan bangsa dan negara.

Dengan telah dikeluarkannya Keppres No. 27 Tahun 1980 untuk pembentukan Bappeda Tingkat II di seluruh Indonesia, maka perencanaan dari bawah bukan lagi sekedar idam-idaman, tetapi telah merupakan kenyataan yang harus segera diisi oleh kita semua. Sehubungan dengan itulah maka perencanaan kesehatan harus pula disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing wilayah dan terkoordinasi dengan instansi-instansi vertikal yang ada di wilayah tersebut. Misalnya letak suatu puskesmas, balai pengobatan, penempatan Dokter Inpres, penyediaan tenaga paramedis, harus betul-betul terencana dalam perumusan masalah kesehatan yang jelas. Tidak jarang terjadi bahwa para perencana pusat lebih mementingkan formula umum dalam pe-

rencanaan kesehatan tersebut, misalnya untuk sekian jumlah penduduk dibutuhkan sekian banyak tempat tidur rumah sakit, sekian banyak tenaga dokter dan paramedis, Puskesmas dan lain sebagainya. Tetapi untuk suatu wilayah tertentu formula umum tersebut mungkin tidak mengena, karena sifat dan kondisi penduduk dan wilayah berlainan dengan wilayah lain, sehingga segala kebutuhan dan fasilitas yang bersifat umum tadi tidak berlaku untuk wilayah tertentu. Terjadinya pelaksanaan fasilitas kesehatan yang bersifat duplikasi agar sejauh mungkin dihindarkan, misalnya adanya di satu daerah instansi-instansi pemerintah maupun swasta yang menyediakan fasilitas kesehatan dalam bidang-bidang yang sama.

Sehubungan dengan usaha menggalakkan perencanaan dari bawah, maka para perencana daerah terutama Bappeda Tingkat II harus betul-betul siap dan berani mengemukakan kebutuhan dan fasilitas kesehatan yang diperlukan untuk daerahnya. Sudah tentu tidak hanya asal mengemukakan, tetapi harus dengan bukti-bukti dan argumentasi yang masuk akal dan data-data yang akurat. Mungkin metode perencanaan program kesehatan, baik dari pusat maupun dari daerah sendiri, akan mempergunakan data yang sama, tetapi mungkin penuangannya dalam perencanaan akan berbeda antara perencanaan pusat dan perencanaan daerah. Perencana pusat akan lebih menonjolkan kebutuhan kesehatan yang bersifat nasional dan berusaha untuk menyeragamkannya, sebaliknya perencana daerah akan lebih mengetahui, mengenali dan merasakan kebutuhan kesehatan daerahnya sendiri.

Secara garis besar langkah-langkah pokok serta bahan yang dihasilkan dalam penyusunan program kesehatan secara berurutan adalah sebagai berikut:

| <i>Langkah-langkah pokok</i>  | <i>Bahan-bahan yang dihasilkan</i>   |
|---|--|
| 1. Analisa status kesehatan masyarakat dan faktor-faktor lingkungan | - Keadaan kesehatan masyarakat dan faktor lingkungan fisik, sosial, budaya-ekonomi dan antropologi yang mempengaruhinya, baik pada saat ini maupun yang diperkirakan pada saat akhir Pelita III. |
| 2. Analisa, kegiatan, sarana kesehatan dan hambatan-hambatan        | - Kebijakan program dan teknologi dari kegiatan yang ada, sarana-sarana kesehatan dan hambatan-hambatan.   |
| 3. Perumusan masalah kesehatan                                      | - Perumusan masalah kesehatan terutama mengenai status kesehatan beserta urutan tingkatan pengutamaannya.  |
| 4. Penyusunan tujuan usaha peningkatan kesehatan                    | - Tujuan program-program kesehatan, dalam pengertian pengurangan masalah kesehatan terutama mengenai status kesehatannya.  |



- |   |   |
|---|---|
| 5. Penyusunan strategi                        | - Strategi atau kebijaksanaan kesehatan Pelita III yang meliputi pendekatan atau intervensi untuk menanggulangi masalah-masalah kesehatan dengan cara yang berhasil dan berdaya guna. |
| 6. Penyusunan rencana program                 | - Usulan Pola perencanaan kesehatan mencakup usulan kerangka pokok program, termasuk pula pengutamaan proyek yang perlu disusun perincian rencananya.                                 |
| 7. Penyampaian dan Pembahasan rencana program | - Perbaiki usulan pola rencana kesehatan setelah diadakan pengambilan keputusan oleh Pimpinan. (Departemen Kesehatan jika di pusat, dan Kanwil Kesehatan jika di daerah).             |

Meskipun sudah dilalui langkah-langkah pokok dan kemudian diperoleh bahan-bahan yang dihasilkan untuk menyusun pola perencanaan kesehatan, dalam pelaksanaannya pasti akan terdapat hambatan-hambatan dan kekurangan-kekurangan yang berada di luar dugaan si perencana sendiri. Dalam kaitan inilah diperlukan kepekaan dari pihak perencana untuk secara terbuka menerima segala input yang datang baik dari mereka yang berkecimpung dalam bidang kesehatan maupun dari anggota masyarakat pemakai pelayanan kesehatan dan terutama dari media massa. Segala input, baik yang positif maupun yang negatif, akan sangat berguna untuk mengolah perencanaan kesehatan kemudian, sehingga segala macam kekeliruan dan kesalahan yang lampau dapat dihindarkan.

## 1. Peningkatan Gizi

Usaha-usaha peningkatan gizi harus disesuaikan dengan bahan-bahan yang tersedia di daerah masing-masing, karena bagaimanapun baiknya suatu perencanaan peningkatan gizi, kalau bahan-bahannya yang diperlukan tidak ada di wilayah tersebut, atau bahan-bahan itu tersedia tetapi daya beli masyarakat belum mampu, semuanya itu tidak akan banyak gunanya. Jadi setiap unsur atau bahan yang dapat meningkatkan nilai gizi yang ada di daerah harus diinventarisasi, sehingga hanya unsur-unsur atau bahan-bahan yang betul-betul tidak ada di wilayah tersebut akan didatangkan.

Dalam hubungan tersebut di atas para perencana daerah harus berlomba-lomba dan bersaing dengan para pedagang makanan dan obat-obatan yang banyak diperdagangkan di daerah yang belum tentu nilai gizinya bermutu dan sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Sasaran yang harus mendapat prioritas utama dalam peningkatan gizi tersebut terutama ialah anak-anak balita dan usia sekolah, karena setiap kekurangan gizi yang diderita oleh anak-anak akan membawa pengaruh yang tidak sedikit dalam pertumbuhan jasmani dan rohani mereka selanjutnya. Untuk dapat mengetahui ada tidaknya defisiensi gizi pada anak-anak, suatu penelitian yang intensif harus dilakukan.

## **2. Air Susu Ibu**

Dengan meningkatnya hasil susu bubuk untuk makanan bayi, maka peranan air susu ibu (ASI) dikuatirkan semakin berkurang, kalau tidak dapat dikatakan punah sama sekali.

Penggalakan penggunaan Air Susu Ibu, selain akan merupakan penghematan biaya bagi para ibu di pedesaan maupun perkotaan, juga akan menghasilkan pertumbuhan anak-anak yang relatif lebih sehat daripada mereka yang menggunakan susu bubuk. Tentu saja dengan syarat bahwa kesehatan si ibu baik, atau menurut nasihat Dokter si ibu yang bersangkutan memberikan ASI kepada bayinya.

Walaupun kaum ibu di kota-kota besar mungkin sangat sibuk dengan kerjanya atau sementara ibu menjadi karyawan, ASI sebaiknya jangan ditinggalkan sama sekali, tetapi satu atau dua kali sehari diberikan juga pada bayi mereka.

Para perencana kesehatan daerah harus mengetahui betul dari data-data yang dihimpun berapa persen bayi-bayi yang memperoleh ASI dan berapa persen yang hanya mengandalkan susu bubuk.

## **3. Penggunaan Obat-obatan**

Bermunculannya berbagai jenis obat-obatan telah mendorong rakyat Indonesia, baik yang tinggal di perkotaan maupun di pedesaan, untuk beramai-ramai menggunakan obat-obatan modern. Tidak dapat disangkal bahwa menurut penelitian yang seksama dari berbagai laboratorium obat modern, sejumlah besar dari obat-obatan tersebut memiliki khasiat tinggi. Dalam usaha pemerataan kesehatan biasanya suatu paket pelayanan kesehatan beserta obat-obatan diberikan kepada penderita pengunjung Puskesmas atau balai-balai pengobatan lainnya.



Bagaimanapun murah pelayan kesehatan rakyat di Puskesmas, untuk umumnya rakyat desa, terutama yang tergolong di bawah garis kemiskinan, setiap rupiah yang mereka keluarkan akan besar artinya. Karena itu dalam membuat perencanaan kesehatan, faktor-faktor ekonomi rakyat harus betul-betul diperhitungkan agar obat-obatan yang dijual terjangkau oleh mereka. Syukur kalau dapat dicari suatu cara lain agar pelayanan kesehatan bagi golongan miskin atau yang berpenghasilan sangat rendah untuk wilayah-wilayah tertentu dapat dibebaskan sama sekali dari pembiayaannya.

Di samping itu penggunaan obat-obatan tradisional maupun penggunaan jasa-jasa dukun harus dicari kemungkinannya berdasarkan pertimbangan hasil-hasil penelitian yang seksama maupun kebijaksanaan pemerintah. Karena mungkin sejumlah rakyat yang bermukim di daerah yang sangat terisolasi tidak dapat mendatangi puskesmas, tetapi diketahui bahwa terdapat tanaman-tanaman yang berkhasiat di daerahnya.

Juga penggunaan obat tradisional untuk tujuan lain, misalnya jamu, patut dicari kemungkinannya. Perlu diselidiki mengapa jamu sampai begitu menyebar di seluruh pelosok Tanah Air dan seolah-olah dengan meminum jamu orang pasti akan memperoleh kesehatan yang diperlukan. Barangkali dalam kaitan ini jamu dapat dipakai sebagai alat kampanye untuk keluarga berencana.

#### 4. Sanitasi Lingkungan

Rakyat di suatu daerah pemukiman dapat saja dipaksa agar lingkungan di mana mereka berada memenuhi syarat-syarat kesehatan agar dapat hidup lebih sehat. Ada atau tidak adanya pendidikan atau tinggi rendahnya pendidikan seseorang juga akan mempengaruhi kesadaran dan tanggung jawab akan sanitasi lingkungan.

Walaupun demikian kita menyaksikan pula bahwa di kota-kota besar pada umumnya rakyat lebih terpelajar tetapi ada juga yang mengabaikan sama sekali kesehatan lingkungan tersebut. Dalam hal sanitasi lingkungan para perencana kesehatan tidak hanya sekedar merencanakan berapa biaya yang harus dialokasikan untuk program tersebut, tetapi yang lebih penting ialah daya kemampuan masyarakat untuk memelihara dan melestarikan sanitasi lingkungan yang telah ada dan menjadikan sanitasi lingkungan sebagai way of life mereka.

Bagi mereka yang mengabaikan sanitasi lingkungan, barangkali harus diberikan semacam sanksi agar mereka menjadi patuh. Dalam hubungan ini,

para perencana daerah harus meneliti apakah dengan direalisasikannya suatu proyek sanitasi lingkungan, misalnya jamban keluarga di suatu desa, betul-betul rakyat akan mempergunakannya. Karena pengalaman menunjukkan bahwa suatu proyek jamban keluarga telah direalisasi di suatu desa, tetapi rakyat tetap mempergunakan sungai, ladang atau tempat lainnya untuk buang hajat, dan tidak mempergunakan jamban keluarga (MCK) untuk maksud tersebut. Sehingga proyek yang memakan biaya cukup banyak tersebut akhirnya mubazir. Para perencana daerah harus meneliti bagaimana mengusahakan agar rakyat mau mempergunakan jamban keluarga dan meninggalkan kebiasaan lamanya. Usaha melalui persuasi, dan bukan secara perintah dan komando, terutama melalui anak-anak sekolah, mungkin cara yang terbaik untuk mengubah kebiasaan rakyat tersebut.

## **5. Penyakit Menular**

Karena kebodohan dan ketidak-perduliannya, maka suatu penyakit menular yang menjangkit seseorang tidak segera dilaporkan oleh anggota masyarakat dengan berbagai pertimbangan, misalnya malu diketahui orang lain bahwa mereka mendapat serangan penyakit menular. Atau mungkin rakyat tidak mengetahui bahwa jenis penyakit yang diderita itu adalah penyakit menular dan mereka percaya bahwa mereka mampu untuk mengatasinya.

Dalam hubungan ini maka pendeteksian seawal mungkin oleh para pejabat kesehatan, entah melalui RT/RK atau kelurahan, harus diusahakan dan tindakan preventif dilakukan. Mencari data atau pendeteksian penyakit menular mungkin tidak mudah, karena sifat ketertutupan rakyat. Tetapi usaha yang harus dilakukan dengan cara lain ialah menyebarluaskan informasi tentang jenis-jenis penyakit menular yang berbahaya kepada rakyat, dengan memberitahukan bahaya-bahaya dan tindakan-tindakan apa yang harus segera dilakukan oleh si penderita atau keluarganya.

## **6. Air Bersih**

Di daerah-daerah tertentu di tanah air kita terdapat kesukaran-kesukaran untuk memperoleh air bersih, terutama untuk minum, mandi dan cuci. Mungkin karena sifat daerahnya yang tandus, atau karena kebiasaan rakyat yang turun temurun, orang menggunakan air sembarangan saja tanpa memperdulikan kebersihannya.

Mempergunakan air bersih secara konvensional, misalnya mengambil air bersih lewat pipa dan dari sumur artesis, memang memerlukan biaya yang ti-



dak sedikit dan adanya bantuan pemerintah adalah mutlak. Di samping perencanaan air bersih yang konvensional, maka ada baiknya diinventarisasikan kemungkinan menyaring air rawa, sungai menjadi air bersih dengan penyulingan sederhana.

Hasil pengembangan PKMD (Pembangunan Kesehatan Masyarakat Desa) di beberapa daerah teknik penjernihan air minum untuk pedesaan adalah sebagai berikut: digunakan pasir, kerikil, pecahan genting, serat dan tawas sebagai bahan pengendapannya. Proses ini mempergunakan gentong, kual, jembatan atau barang-barang lain yang tersedia di sekitarnya. Atau pemakaian tanah liat untuk membuat jamban keluarga dan saluran air. Jalan lain ialah melindungi distribusi air minum dengan mempergunakan bambu yang tertutup yang terlebih dahulu ruas-ruasnya dibuka.

Yang lebih penting dalam perencanaan air bersih ialah seberapa jauh rakyat dapat mengubah kebiasaan lama, mau meninggalkan alam mereka dan akhirnya bersedia untuk mempergunakan air bersih tersebut. Dalam hubungan ini para perencana harus bekerja sama dengan guru-guru sekolah dan pemilik-pemilik pabrik untuk mempergunakan murid-murid sekolah atau pegawai-pegawai pabrik sebagai juru penerang langsung kepada keluarga mereka masing-masing. Sudah tentu dalam kesempatan upacara atau selamat-an dan lain sebagainya kampanye penggunaan air bersih harus pula diadakan. Kehadiran mahasiswa KKN, BUTSI dan terus-menerus mengingatkan rakyat akan manfaat air bersih bagi kesehatan.

## 7. Keluarga Berencana

Sering kita dengar bahwa di suatu daerah target Keluarga Berencana berhasil dengan telah dicapainya sejumlah akseptor dari sekian jumlah penduduk. Namun masih perlu diteliti oleh pihak perencana kesehatan, apakah tercapainya jumlah akseptor itu hanya terjadi karena terdaftar semata-mata, atau secara konsekuen mereka menjadi akseptor aktif dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Dalam hubungan ini suatu kampanye KB harus betul-betul disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing, dan kebiasaan serta adat istiadat, agama atau kepercayaan rakyat harus diperhatikan oleh setiap perencana KB. Meskipun suatu perencanaan KB secara nasional harus seragam, karakteristik setiap daerah KB harus mendapat perhatian khusus dari setiap perencana KB agar dapat dicapai hasil yang semaksimal mungkin.

Seperti halnya dalam bidang-bidang lainnya, maka peranan monitoring dan evaluasi tentang jumlah akseptor dari waktu ke waktu harus dilakukan untuk mengetahui apakah meningkat, menurun, atau statis. Apabila jumlah

itu statis atau menurun, harus segera dicari sebab-sebabnya dan diatasi sedini mungkin, agar perencanaan berikutnya akan lebih baik.

## VI. PERANAN WANITA DALAM PEMBANGUNAN

Mengingat pentingnya peranan wanita dalam pembangunan, maka dalam Kabinet Pembangunan III telah diangkat seorang Menteri Muda Urusan Peranan Wanita. Untuk menyukseskan peranan wanita dalam pembangunan, maka sudah tentu data-data dari daerah sangat penting dalam rangka mengembangkan kebijaksanaan peranan wanita tersebut.

Dalam kaitan ini data-data mengenai status wanita yang kawin dan belum kawin atau tidak kawin, jumlah anak, wanita yang cerai, wanita jompo, wanita yang bekerja, wanita sebagai kepala rumah tangga harus mendapatkan sorotan yang lebih tajam dari perencana daerah.

Jika di suatu daerah diadakan kursus-kursus ketrampilan wanita, maka lembaga-lembaga kursus harus dapat menyesuaikan kebutuhan kursus dengan daerah tempat kursus diberikan, dan oleh sebab itu harus mengetahui apakah bahan-bahan untuk kursus itu tersedia di daerah tadi.

Tidak jarang terjadi, terutama di kota-kota besar, bahwa kaum wanita disibukkan oleh berbagai macam kegiatan atau organisasi, sehingga tugas pokok memelihara keluarga, terutama anak-anak, menjadi terlantar. Akibatnya bisa fatal. Seperti sering kita lihat anak-anak kurang terurus akibat tidak adanya atau kurangnya perhatian dari ibu-ibu tersebut, karena mereka terpaksa membagi waktunya untuk keluarga, arisan, organisasi, pekerjaan sosial, atau bekerja. Dalam membuat perencanaan peranan wanita dalam pembangunan hal itu perlu disesuaikan.

Sebaliknya di desa-desa, di samping wanita yang bekerja mungkin terdapat sejumlah wanita yang tidak bekerja sama sekali kecuali mengurus anak dan suami. Jelas bahwa akan terdapat waktu terluang bagi wanita-wanita tersebut, dan soalnya ialah peranan apa yang dapat diberikan kepada mereka untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan. Mereka bisa mengerjakan kerajinan tangan, membuat kue, jahit-menjahit dan lain sebagainya, yang selain berguna untuk menambah pendapatan keluarga, juga dapat menggairahkan kerajinan di daerah tersebut.

## VII. BIDANG PERUMAHAN

Dengan makin meningkatnya jumlah penduduk, maka masalah perumahan makin terasa bagi para perencana. Terutama di kota-kota besar, sukarnya



dan mahalnnya mendapatkan tanah perumahan merupakan masalah besar bagi rakyat yang berpenghasilan rendah, khususnya pegawai negeri golongan terendah.

Dengan diangkatnya Menteri Muda Urusan Perumahan Rakyat, maka sejak beberapa tahun terakhir telah dikeluarkan kebijaksanaan nasional mengenai perumahan rakyat, yang murah dan terjangkau oleh lapisan rakyat berpenghasilan rendah. Di beberapa kota besar di seluruh Indonesia telah dibangun ribuan rumah murah dan sederhana yang dapat dibeli dengan jalan angsuran jangka panjang.

Dalam merencanakan rumah-rumah tipe Perumnas tersebut, maka sangat penting untuk diperhatikan oleh para perencana daerah agar tidak terjadi spekulasi tanah, sehingga tanah yang akan dipergunakan rakyat banyak menjadi mahal harganya, dan proyek Perumnas akhirnya mengalami kelambatan. Disamping itu harus diperhatikan agar tanah yang akan dipakai membangun Perumnas bukan tanah pertanian yang subur, atau tanah yang seyogyanya merupakan jalur hijau di suatu wilayah perkotaan. Dalam hal ini soalnya tidak hanya sekedar membangun perumahan saja, tetapi juga faktor-faktor lingkungan hidup harus diperhatikan oleh para perencana.

Perencanaan perumahan bagi rakyat di desa-desa terang tidak akan sama dengan Perumnas untuk para karyawan atau pegawai negeri di kota-kota besar. Seperti telah dilakukan di sementara daerah sistem pemugaran rumah-rumah desa yang telah ada mulai dirintis. Dalam hubungan ini kita hendaknya pula mengingat situasi dan kondisi daerah, serta memperhatikan segi arsitektur rumah desa yang sifatnya serba guna.

## VIII. KESIMPULAN DAN SARAN-SARAN

### 1. Kesimpulan

Garis-garis besar perencanaan sosial seperti diuraikan di atas jelas tidak sama dengan perencanaan-perencanaan sosial yang telah dilakukan pada waktu-waktu sebelumnya, tetapi terang mempunyai suatu tujuan yang tunggal, ialah bagaimana meningkatkan kualitas kehidupan rakyat Indonesia untuk sekarang dan waktu-waktu yang akan datang.

Untuk dapat membuat perencanaan sosial yang betul-betul mendekati kesempurnaan, maka kita harus mengetahui indikator-indikator sosial yang oleh sebab itu harus diselidiki secara terus-menerus dan teratur agar perencanaan

sosial yang kita inginkan dapat lebih akurat dalam pelaksanaannya. Cara mengukur tiap-tiap indikator sosial itu mungkin ada yang bersifat tahunan, setengah tahunan, kuartalan, dua tahun sekali, atau setiap lima tahun sekali. Hal ini tergantung pada sifat dari indikator sosial yang akan kita teliti.

Mencari indikator-indikator sosial melalui pencacahan, penelitian, atau bentuk-bentuk survei lainnya terang akan memakan banyak biaya. Beberapa jenis cara yang lebih murah mungkin dapat dilakukan oleh perencana daerah. Misalnya pendaftaran kematian, kelahiran, atau yang sakit, yang biasanya masing-masing dilakukan di Kelurahan, Puskesmas, atau tempat-tempat lain (RT/RK) merupakan sumber utama untuk mencari data-data tersebut. Dalam beberapa tahun terakhir ini semakin banyak peneliti, terutama dari perguruan tinggi, atau mahasiswa yang ber-KKN, yang dapat diberi tugas tambahan oleh para perencana daerah untuk mencari data-data tertentu yang diperlukan untuk perencanaan sosial. Misalnya mengenai sanitasi lingkungan, perumahan, keluarga berencana, dan lain sebagainya.

## 2. Saran-saran

Dalam rangka penyebaran pembangunan ke seluruh wilayah Nusantara, maka lebih banyak lagi proyek industri besar dan kecil akan dibangun di daerah-daerah, baik di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa. Keadaan ini akan berakibat makin banyaknya masalah-masalah sosial yang akan timbul.

Pemerataan pendidikan yang sudah mulai dirasakan oleh rakyat, terutama pendidikan dasar, akan juga menimbulkan harapan-harapan pada penduduk untuk bergerak ke arah tingkat yang lebih tinggi.

Perkembangan teknologi komunikasi yang semakin pesat akan juga menyempitkan jurang antara kota dan desa, sehingga langsung atau tidak langsung akan timbul pengaruh-pengaruh yang positif maupun negatif bagi masyarakat pedesaan dalam berbagai bidang kehidupan sosial budaya mereka.

Sehubungan dengan akan lebih banyaknya masalah-masalah sosial budaya dalam waktu-waktu mendatang, terutama menjelang dilancarkannya Pelita IV, maka kebringasan sosial para perencana daerah harus mulai digalakkan, dengan secara terus-menerus dan sedini mungkin mencari data-data yang dianggap perlu untuk mempersiapkan perencanaan sosial di masa-masa yang akan datang.

Para perencana maupun pemerintah daerah sendiri harus peka dan akomodatif terhadap kritikan-kritikan yang bersifat membangun yang datang da-



ri masyarakat, terutama media massa, yang nantinya akan bermanfaat sebagai input bagi formulasi perencanaan sosial berikutnya.

Dalam metode pengumpulan data-data sosial budaya, maka para perencana daerah tidak boleh merasa puas dengan data yang dikumpulkan dalam satu kali wawancara saja. Karena sering terjadi, bahwa responden orang-orang pedesaan akan memberi jawaban yang kurang benar dan hanya untuk menyenangkan pihak penginterview saja. Apalagi jika penginterview disertai oleh seorang pejabat Pemda atau Pusat. Berhubung dengan hal tersebut maka jika waktu dan uang memungkinkan, maka mengenai beberapa masalah sosial tidak cukup dilakukan pendataan hanya satu kali jalan saja, tetapi mungkin harus lebih dari satu kali untuk memperoleh jawaban yang benar dari responden.

Adanya data yang seakurat mungkin sangat penting bagi para perencana, agar pembuatan analisa untuk perumusan kebijaksanaan perencanaan sosial tidak meleset karena kekeliruan data yang diperoleh.

Sebelum si perencana daerah menerima rekomendasi yang datang dari orang luar daerah yang mungkin kelihatannya menarik, maka terlebih dahulu harus digali sedalam-dalamnya setiap potensi yang ada di daerah tersebut untuk mengembangkan perencanaan sosial yang feasible untuk daerah tersebut. Sebaliknya hal itu tidak berarti bahwa setiap saran atau usulan orang luar daerah mengandung hal-hal yang kurang mengena untuk perencanaan sosial daerah. Terdapat kemungkinan juga bahwa para peneliti luar daerah mampu melihat kemungkinan atau potensi-potensi sosial daerah, yang tidak bisa dilihat oleh orang daerah sendiri.

Jadi suatu jalinan kerja sama erat antara para perencana daerah dan para peneliti luar daerah harus dikoordinasi sedemikian rupa, sehingga daerah akan memperoleh manfaat semaksimal mungkin untuk kepentingan pengembangan sosial di daerah tersebut.

#### CATATAN KEPUSTAKAAN:

1. Direktur Tata Kota dan Tata Daerah, *Kumpulan kuliah-kuliah dalam rangka Kursus Perencanaan Sosial Pengembangan Area ke-6*, Sanur-Bali, 3 Nopember-16 Desember 1978.
2. *Kumpulan Bahan Pelajaran Kursus Perencanaan Daerah*, Kerja Sama Departemen Dalam Negeri, Universitas Gajah Mada, tanpa tanggal.

3. Donald Brieland, Lela B. dan Charles R. Atherton, (Eds)., *Contemporary Social Work: An Introduction to Social Work and Social Welfare*, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1975.
4. Donald Mc Granahan, *Improvement of Information on the Conditions of Children*.
5. *Measuring the Quality of Life: Philippine Social Indicators*, Development Academy of the Philippines, 1975.
6. *Garis-garis Besar Haluan Negara*, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978.
7. J.B.W. Kuitenbrouwer, *A Farewell to Welfare*, ISS Occasional Paper, Institute of Social Studies, The Hague, 1979.
8. C.A.O. Van Nieuwenhuijze, "On Social Development," *The Studies*, The Hague, 1979.
9. Karel Jansen, *Educational Planning: The Asian Experience*, ISS Occasional Papers, Institute of Social Studies, The Hague, 1979.
10. Antoni Kuklinski (Eds)., *Social Issues in Regional Policy and Regional Planning*, Mouton, The Hague, Paris, 1977.
11. Muhammad Shamsul Huq, *Education and Development Strategy in South and Southeast Asia*, East-West Center Press, Honolulu, 1965.
12. Sutomo Roesnadi, "Potensi Wilayah dan Modernisasi Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Pedesaan," Makalah disajikan pada Lokakarya Pemantapan Perencanaan Pembangunan Daerah: Kerja Sama Pemerintah Daerah Tingkat II Sukabumi dengan IPB-ITB dan UI pada tanggal 17 Maret 1981.



# PARTISIPASI DAN STABILITAS DI INDONESIA\*

Gordon R. HEIN

Hubungan antara partisipasi dan stabilitas adalah suatu persoalan (issue) yang menentukan, kompleks, kontroversial dan menetap dalam kehidupan politik Indonesia. Oleh sebab itu hubungan ini sering dibicarakan, baik secara langsung maupun tidak langsung, baik oleh para pendukung maupun kritisi rezim Orde Baru. Menurut para kritisi kurangnya partisipasi massa yang efektif dalam pemilihan pimpinan nasional, dan dalam seleksi, perencanaan dan implementasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan nasional, telah cenderung mengasingkan elit pengambil keputusan dari rakyat banyak, secara politik maupun ekonomi. Para pendukung rezim di lain pihak menekankan akibat-akibat destruktif (yang dapat merusak) keterlibatan rakyat tak terbatas dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, sambil mengakui bahwa partisipasi massa yang efektif dibatasi di Indonesia, para pendukung pemerintah menandakan bahwa situasi itu dianggap perlu berdasarkan maha pentingnya pertimbangan-pertimbangan stabilitas nasional. Pemerintah melihat perannya sebagai peranan mengembangkan ketahanan nasional, yang biasanya diungkapkan dengan kata-kata keamanan militer, perkembangan ekonomi, persatuan dan solidaritas nasional dan perasaan akan maksud nasional Indonesia. Selain itu dia merasa bahwa bangsa hanya dapat mencapai tujuan-tujuan itu dalam suatu lingkungan politik yang ditandai stabilitas dan kontinuitas. Dengan demikian partisipasi massa dilihat sebagai suatu "kemewahan" yang kini tidak mungkin bagi Indonesia, baik karena pada dasarnya memecah-belah dan secara demikian mengganggu kestabilan maupun karena dilihat sebagai menyelewengkan energi dan sumber-sumber daya nasional dari tugas menentukan untuk membangun ketahanan nasional.

Akan tetapi maksud karangan ini bukanlah mendukung posisi pemerintah mengenai isu partisipasi ataupun posisi para kritisi pemerintah. Tetapi seke-

\*Diterjemahkan dari naskah Inggris aslinya oleh Kirdi DIPOYUDO.

dar menjajagi secara terperinci dimensi-dimensi institusional dan sikap utama dari partisipasi politik dan stabilitas di Indonesia dewasa ini. Pendekatannya adalah deskriptif, teoretis dan historis, dan akan menggunakan gagasan-gagasan dan istilah-istilah analitis yang diambil dari kepustakaan Politik Komparatif atau Perbandingan Politik mengenai perkembangan politik, khususnya gagasan "negara birokratis" (bureaucratic polity). Harapan kami pendekatan serupa itu dapat membahas dan menggunakan ciri-ciri politik penting yang dimiliki Indonesia bersama-sama dengan negara-negara berkembang lain, namun tetap sensitif terhadap banyak segi politik Indonesia yang sungguh-sungguh unik. Di bagian terakhir analisa kami akan disajikan kesimpulan-kesimpulan yang sangat meraba-raba sifatnya.

## NEGARA BIROKRATIS

Dalam kepustakaan Perbandingan Politik, Indonesia sering dikategorikan sebagai suatu "negara birokratis".<sup>1</sup> Istilah ini mengandung seperangkat sifat rezim yang berkaitan satu sama lain dan cukup baik dibatasi, yang biasanya diungkapkan dalam bentuk tipis ideal. Bagi maksud kita di sini, yang paling penting dari sifat-sifat itu ialah: pemusatan "status keanggotaan" politik sejati, dan secara demikian pemusatan kekuasaan politik efektif, di tangan elit perkotaan yang relatif kecil; peranan luas yang dimainkan birokrasi militer dan/atau sipil, bukan saja dalam administrasi tetapi juga dalam pengambilan keputusan; menonjolnya loyalitas-loyalitas kepada orang-orang atas lembaga-lembaga; arti terbatas ideologi sebagai fokus debat politik, organisasi dan tindakan; demarkasi yang kadang-kadang kurang jelas antara fungsi-fungsi pemerintahan yang umum dan privat; tiadanya sistem peranan, tingkah laku, ideologi dan lembaga yang memungkinkan bukan pejabat untuk secara teratur memeriksa, menilai dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik resmi dan pembatasan-pembatasan kenyataan resmi;<sup>2</sup> suatu keengganan di pihak rezim untuk menggunakan taktik-taktik mobilisasi massa atau untuk melancarkan suatu kampanye berlanjut yang disruptif melawan elit-elit dan nilai-nilai tradisional; suatu tekanan yang berat dan sering berhasil atas pertumbuhan ekonomi mantap yang terutama menggunakan modal swasta (baik asing maupun nasional) tetapi dengan sedikit perencanaan negara; dan sudah barang tentu suatu partisipasi politik yang sangat dibatasi, di mana tiada "bidang politik" yang berarti selain "bidang resmi", dan secara demikian

<sup>1</sup>Istilah "negara birokratis" (bureaucratic polity) erat berkaitan dengan karya-karya Fred Riggs. Khususnya lihat bukunya *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu, East-West Center Press, 1966).

<sup>2</sup>Terminologi khusus ini, dan banyak istilah serta konsep yang digunakan dalam karangan ini diambil dari Profesor Kenneth Jowitt dari Departemen Ilmu Politik Universitas California di Berkeley.



sedikit peluang bagi kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan untuk disuarakan dari bawah oleh mereka yang tidak diberi status keanggotaan dalam kelompok elit yang penting secara politik.

Jelas masing-masing dari sifat-sifat yang diberikan kepada negara birokratis itu tidak mesti berlaku bagi setiap rezim yang diberi julukan itu. Pengertian "negara birokratis" itu adalah suatu tipe ideal, suatu bangunan buatan analisis politik untuk mempermudah studi suatu kenyataan yang sangat kompleks. Soalnya bukanlah apakah suatu rezim tertentu cocok dengan setiap segi deskripsi itu secara sempurna, tetapi apakah deskripsi itu *berguna*, dalam arti menyeluruh, dalam menjelaskan pengertian kita mengenai rezim itu. Dalam hal Indonesia, kami merasa bahwa pengertian negara birokratis ini tidak hanya berguna tetapi mutlak perlu jika kita ingin mengerti bagaimana kontroversi partisipasi-stabilitas cocok dengan pola menyeluruh hubungan-hubungan rezim-masyarakat Indonesia.

Oleh karena itu marilah kita membicarakan berbagai ciri "negara birokratis" itu sejauh berlaku bagi Indonesia, tetapi dengan memperhatikan dua hal. Pertama, seperti telah disebutkan, di dunia yang nyata tiada apa yang disebut negara birokratis yang "sempurna"; segi masing-masing rezim masing-masing hanya dapat mendekati berbagai ciri tipe asli negara birokrat.

Kedua (dan hal ini maha penting bagi sarjana-sarjana Barat untuk menganalisa politik bangsa-bangsa bukan Barat), rezim-rezim hanya dapat dipelajari secara yang bermanfaat lepas dari masyarakat-masyarakat mereka. Yaitu, kejadian-kejadian politik tidak terjadi dalam suatu kekosongan, tetapi dikondisikan kerangka sejarah dan preferensi-preferensi kebudayaan. Oleh sebab itu pada saat sejarah tertentu manapun biasanya terdapat suatu hubungan dialektis antara lembaga-lembaga politik dan "kebudayaan politik". Dan seperti akan kita lihat, hubungan ini khususnya penting dalam suatu "negara birokratis" seperti Indonesia, di mana lembaga-lembaga politik memang *mengungkapkan* dan *memperkuat* nilai-nilai budaya Indonesia kunci tertentu. Politik selalu mengandung suatu dimensi sikap maupun tingkah laku, dan seorang analis harus sadar bahwa faktor-faktor obyektif dan subyektif ini secara menetap terjalin untuk menciptakan suatu "sistem" politik menyeluruh yang hanya dapat dimengerti jika dilihat sebagai keseluruhan.

## KONSENTRASI KEKUASAAN POLITIK DI INDONESIA

Dengan menerima kualifikasi-kualifikasi ini, kita dapat mengatakan bahwa Indonesia menunjukkan ciri-ciri yang perlu untuk dikategorikan sebagai suatu "negara birokratis". Pertama-tama, kekuasaan politik efektif dan

keanggotaan sungguh-sungguh dalam bidang pengambilan keputusan dalam kenyataan terpusat dalam suatu kelompok relatif kecil anggota elit militer dan sipil. William Liddle telah menggambarkan penduduk Indonesia dewasa ini yang secara politik relevan ini sebagai mencakup suatu "susunan politik dua tingkat":

Pada tingkat pertama terdapat anggota-anggota elit primer, yang dibatasi sebagai orang-orang yang kini di pusat kekuasaan atau dalam kedudukan-kedudukan dari mana mereka dapat menginginkan pusat. Di tingkat kedua terdapat orang-orang yang tidak menentukan politik dasar atau memilih personal kunci namun memiliki sumber-sumber daya politik dengan mana mereka dapat mempengaruhi hasil perebutan-perebutan kekuasaan dalam elit primer itu.<sup>1</sup>

Lagi pula, setiap penyebaran kekuasaan yang berarti atau perluasan status keanggotaan politik sejati sangat tidak mungkin mengingat pengekanan-pengekanan kerangka negara birokrat. Sudah barang tentu terjadi perubahan-perubahan dalam susunan elit, dan orang-orang maupun kelompok-kelompok menanjak dan jatuh, tetapi perubahan-perubahan itu secara struktural tidak mengubah rezim. Mayoritas penduduk tetap di luar bidang kegiatan politik reguler dan kekuasaan politik yang efektif.

Suatu akibat sampingan pembagian kekuasaan yang timpang ini ialah bahwa tuntutan-tuntutan rakyat akan berbagai alokasi pemerintah biasanya dirumuskan tidak dari luar lingkungan tetapi dari dalam, yaitu dari "tingkat kedua" Liddle. Bahkan jika pemerintah dikecam mengenai hal-hal seperti pembagian pendapatan, korupsi dan politik investasi asing, perdebatannya jarang melintasi batas-batas politik "antar elit". Dan jika suatu kelompok dari luar kalangan elit *berhasil* mengerahkan dukungan massa sekitar suatu isyu tertentu, hasil lazimnya bukanlah tercapainya dan penggunaan kekuasaan politik nyata oleh kelompok itu, tetapi pemasukan (atau "penjinakan")<sup>2</sup> pemimpin-pemimpin kelompok dalam lingkungan elit.<sup>3</sup> Komposisi elit sebenarnya mengalami perubahan-perubahan periodik, tetapi perubahan-perubahan personal itu sama sekali tidak merupakan suatu penyimpangan dari pola mapan keanggotaan politik dan kekuasaan politik dalam negara birokratis.

<sup>1</sup>R. William Liddle, "Indonesia 1977: The New Order's Second Parliamentary Election," dalam *Asian Survey*, Pebruari 1978, hal. 175-176.

<sup>2</sup>Istilah "penjinakan" (domestication) dibentuk oleh Donald Hindley. Lihat tulisannya "President Sukarno and the Communists: The Politics of Domestication," dalam *The American Political Science Review*, Desember 1962, hal. 915-926.

<sup>3</sup>Karl D. Jackson, "The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia," dalam Karl D. Jackson dan Lucian W. Pye, ed., *Political Power and Communications in Indonesia* (Berkeley, University of California Press, 1978), hal. 31-32.



Akhirnya harus dikatakan bahwa meningkatnya kegiatan politik rakyat sepanjang tahun 1978, khususnya di pihak mahasiswa-mahasiswa yang secara terang-terangan mengecam pembagian kekuasaan sekarang ini, menimbulkan pertanyaan yang menentukan tentang hari depan kekuasaan politik di Indonesia. Khususnya, apakah kritik itu merupakan suatu serangan terhadap seluruh dasar struktural kekuasaan negara birokratis, ataukah sekedar berarti munculnya suatu generasi baru calon-calon anggota elit "tingkat kedua" yang mencari bagian kekuasaan mereka dalam struktur yang ada. Seperti dikemukakan oleh Karl Jackson:

Kini belum jelas apakah sengitnya kecaman mahasiswa itu bersumber pada kenyataan bahwa mereka untuk sebagian dijauhkan dari sistem karena tidak mampu mendapatkan kedudukan-kedudukan birokrasi yang sesuai dengan status terdidik mereka ataukah bersumber pada penolakan sistem generasi tua secara total.<sup>1</sup>

Apapun kebenarannya, sejauh ini tiada indikasi yang meyakinkan bahwa akan terjadi perluasan kekuasaan politik efektif di luar kelompok elit yang relatif kecil yang disebutkan oleh Liddle.

## DIMENSI-DIMENSI KEANGGOTAAN POLITIK DI INDONESIA

Tetapi atas dasar apa status elit dan secara demikian juga kekuasaan politik yang nyata atau potensial diperluas atau ditarik dari berbagai orang atau kelompok dalam masyarakat? Keanggotaan dalam kenyataan politik de fakto (yaitu dalam elit yang mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan) memang terbatas pada kelompok-kelompok status tertentu yang dibatasi oleh rezim, tetapi menurut kriteria mana? Pendeknya, siapa biasanya memasuki kekuasaan politik, mengapa dan bagaimana? Sifat khusus manakah harus dimiliki seorang atau sekelompok untuk mendapatkan status keanggotaan politik sejati dalam negara Indonesia?

Pertama-tama, adalah jelas bahwa keanggotaan politik sejati tidak bergantung pada pemilikan sifat-sifat keagamaan atau linguistik tertentu. Artinya, Indonesia bukanlah suatu negara etnis. Orang dapat mempunyai keanggotaan dalam kekuasaan politik tanpa memiliki suatu status primordial tertentu, dan sebaliknya juga tiada status primordial tertentu yang menjamin keanggotaan dalam kekuasaan politik. Ini tidaklah berarti bahwa agama, ras, daerah, bahasa dan sebagainya bukan isu-isu politik yang penting di Indonesia, juga tidak berarti bahwa isu "negara etnis" tidak ditentang dengan sengit di masa lampau. Tetapi kriterium yang menentukan bagi keanggotaan politik di Indonesia kini bukanlah etnis.

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 36.



Bahwa Indonesia akan menjadi negara "sekuler" ditetapkan pada akhir 1950-an dengan kekalahan final pemberontakan PRRI (atau "Pulau-pulau Luar") dan gerakan Dar'ul Islam. Pemberontakan PRRI adalah anti Jawa, anti komunis, anti Soekarno dan anti sekuler dan dipimpin oleh perwira-perwira militer konservatif dan anggota Masyumi, partai politik Islam "modernis" yang dilarang oleh Soekarno. Dar'ul Islam adalah suatu pemberontakan religius yang *raison d'être*-nya adalah pembentukan "Negara Islam" Indonesia, suatu negara di mana status keanggotaan politik akan bergantung pada pemilikan sifat-sifat keagamaan tertentu. Tetapi mayoritas besar di kalangan militer tetap loyal terhadap "nasionalisme sekuler" Soekarno (atau paling tidak terhadap pribadi Soekarno), dan Presiden seumur hidup/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata/Pemimpin Besar Revolusi mampu membentuk Demokrasi Terpimpin pada tahun 1958.

Tetapi hampir semua orang Indonesia paling tidak secara nominal adalah Muslim, dan tetap terdapat perbedaan pendapat penting tentang politik keagamaan pemerintah (baik di bawah Soekarno maupun Soeharto) di pihak bagian penduduk yang Muslim saleh, para *santri*. Dan kenyataannya perbedaan-perbedaan religius antara para *santri* yang lebih konservatif dan kaum *abangan*<sup>1</sup> yang lebih sinkretis dan pro Soekarno adalah salah satu sebab penting mengapa pertarungan politik tahun 1965-1966 mencapai tingkat kekerasan yang begitu dahsyat. Dalam banyak segi, pertempuran itu mendapat watak Jihad melawan apa yang dilihat sebagai "ateisme" PKI. Lagi pula, Islam selalu diakui secara resmi sebagai salah satu asas dasar dan kekuatan rohani pembimbing bangsa Indonesia yang penting, baik dalam Nasakom, usaha sintese nasionalisme, agama, dan komunisme maupun dalam kampanye moralitas, hidup sederhana dan moderasi yang secara berkala dilancarkan rezim sekarang ini.

Tetapi soal yang menentukan dalam memahami peranan agama dalam kehidupan politik Indonesia modern ialah bahwa karena berbagai alasan (baik intern maupun ekstern), *partai-partai politik* Islam tak pernah mampu menghadapi secara efektif kekuasaan sekuler rezim.<sup>2</sup> Lagi pula segi politik Indonesia tetap konstan selama periode kemerdekaan Indonesia. Jadi Islam diberi arti penting sebagai suatu kekuatan spiritual dan *kebudayaan*, tetapi dicegah merumuskan suatu alternatif visi *politik* mengenai apakah seharusnya

<sup>1</sup>Untuk analisa mendalam mengenai soal *santri-abangan* lihat karya klasik Clifford Geertz, *The Religion of Java* (New York, The Free Press, 1960).

<sup>2</sup>Lihat Allan A. Samson, "Religious Belief and Political Action in Indonesian Islamic Modernism," dalam R. William Liddle, ed., *Political Participation in Modern Indonesia* (New Haven, Yale University, Southeast Asia Studies Monograph 19, 1973); lihat juga tulisannya "Conceptions of Politics, Power, and Ideology in Contemporary Indonesian Islam," dalam Karl D. Jackson dan W. Pye, *op. cit.*, hal. 196-226.



”bangsa” Indonesia itu. Bahkan pertumpahan darah menyusul percobaan kudeta Gestapu bukanlah penggunaan kekuasaan politik untuk menunjang suatu tujuan keagamaan. Justru lawannya adalah benar. Kaum militer anti komunis *menggunakan* daya tarik keagamaan Islam untuk mengerahkan massa rakyat ke tujuan yang selalu dilihatnya sebagai sekuler: penghancuran PKI sebagai suatu kekuatan politik saingan.

Dengan demikian agama tidak merupakan kriterium bagi rezim untuk menyetujui atau menolak anggota-anggota potensial kekuasaan politik efektif. Demikianpun sifat-sifat primordial lain seperti ras, daerah, bahasa dan sebagainya tidak cukup untuk menerangkan dimensi-dimensi status keanggotaan politik di Indonesia dewasa ini. Memang, perbedaan-perbedaan primordial serupa itu seperti Jawa lawan Non Jawa dan Cina lawan *pribumi* cenderung untuk mempersulit proses integrasi nasional Indonesia. Tetapi adalah berlebihan dan tak masuk akal untuk mengisyaratkan bahwa semua orang dengan satu afiliasi primordial memiliki status keanggotaan politik sedangkan semua orang afiliasi primordial lain tidak boleh memilikinya seperti halnya di Israel. Kenyataannya terdapat orang Cina, Batak, Minangkabau dan lain-lain dalam elit politik Indonesia, bersama-sama dengan orang-orang Jawa Muslim yang sangat banyak. Dan oleh sebab keanggotaan dalam kekuasaan politik Indonesia secara demikian tidak bergantung pada keanggotaan dalam suatu kelompok primordial tertentu, Indonesia bukanlah suatu ”negara etnis”.

Indonesia juga tidak dapat disebut suatu ”rezim mobilisasi” atau ”negara pelopor”. Artinya, status keanggotaan politik di Indonesia tidak bergantung pada pengakuan rezim akan sifat-sifat karismatis dan pelopor calon.<sup>1</sup> Istilah ”negara pelopor” mengisyaratkan suatu rezim yang bertekad untuk melaksanakan suatu transformasi radikal dan cepat masyarakat sesuai dengan pola khususnya. Dengan perkataan lain, di dalamnya terkandung rasa visi karismatis, urgensi revolusioner, ”tugas historis”. Itulah halnya dengan sistem-sistem komunis, di mana partai komunis kenyataannya diberi status keanggotaan eksklusif, dengan organisasi-organisasi politik lain sebagai korban, akibat persepsi peranan pelopornya dalam mengubah masyarakat sesuai dengan tujuan-tujuan, strategi-strategi dan ideologi-ideologi pimpinan rezim.

Tetapi ini pasti *bukan* halnya dengan Indonesia kini. Pemerintah mungkin aktif memajukan pertumbuhan ekonomi sesuai dengan suatu strategi pembangunan tertentu, tetapi strategi ini dengan sengaja *menghindari* ide pelopor transformasi revolusioner. Salah satu unsur kunci negara birokratis ialah

---

<sup>1</sup>Lihat Kenneth Jowitt, *Revolutionary Breakthroughs and National Development*; lihat juga karangannya ”An Organizational Approach to the Study of Political Cultural in Marxist-Leninist Systems,” dalam *The American Political Science Review*, September 1974, hal. 1171-1191.



bahwa rezim tidak bersedia melancarkan suatu kampanye massa yang bersinambungan dan disruptif terhadap lembaga-lembaga yang ada. Dengan demikian, strategi pembangunan pimpinan Orde Baru secara sadar berusaha memperkecil disrupsi sosial yang secara tak terhindarkan menyertai proses modernisasi.<sup>1</sup>

Dan bahkan Soekarno, yang jelas bermain mata dengan Partai Komunis Indonesia pada awal 1960-an, tak pernah secara serius memeluk gagasan "negara pelopor". Dia tak pernah mengerahkan kehidupan politik Indonesia sekitar suatu organisasi revolusioner yang bertekad untuk melaksanakan suatu transformasi mendasar masyarakat Indonesia dengan penghancuran sengaja dan sistematis elit, pranata-pranata dan nilai-nilai tradisional. Komitmen Soekarno pada "sosialisme" sebagian besar adalah simbolis, dan lebih sering mengambil bentuk isyarat-isyarat hubungan masyarakat besar dan retorika populis daripada tindakan-tindakan politik penting. Dia mengambil suatu "sikap nasionalis radikal" dalam hubungan luar negeri, dan secara konsisten serta sengit menyerang apa yang dilihatnya sebagai pemerasan neo-kolonial Dunia Ketiga oleh negara-negara kapitalis maju (demikianlah konfrontasi antara "Nefo" dan "Nekolim"). Tetapi dia tidak memberi angin kepada pergulatan kelas *dalam negeri*. Dan dia tidak pernah menciptakan suatu partai revolusioner berdisiplin yang berkat "tugas historisnya yang perlu" diberi monopoli efektif atas urusan-urusan politik bangsa.

Dengan demikian Soekarno tidak memberikan atau menolak status keanggotaan politik atas dasar persepsi "sifat-sifat pelopor karismatis" suatu organisasi, dan dia juga tidak bisa, mengingat watak birokratis politik elit Indonesia yang secara tradisional adalah non-ideologis dan tangan ABRI yang mengekang. Soekarno juga tidak mempunyai kekuasaan atau kecenderungan untuk memberikan kepada PKI status keanggotaan eksklusif dalam negara Indonesia.

Jika akses pada kekuasaan politik Indonesia tidak bergantung pada pemilikan sifat-sifat etnis tertentu atau sifat-sifat pelopor, akses itu juga tidak bergantung pada keanggotaan seorang dalam ABRI. Bukan maksud kami memperkecil arti kaum militer Indonesia. Sebaliknya, ABRI tetap melakukan "dwi-fungsi" nya yang terkenal dalam masyarakat Indonesia ("pelayanan sosial" selain urusan keamanan nasional), dan perwira-perwira militer benar-benar aktif pada semua tingkat pemerintahan dan ekonomi. Lagi pula, untuk Sidang MPR Maret 1978 yang diadakan untuk memilih Presiden dan Wakil

---

<sup>1</sup>Lihat misalnya Alex Inkeles dan David Smith, *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries* (London, Heineman, 1974); Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (New York, The Free Press, 1958); dan Charles Wilber, *The Soviet Model and Underdeveloped Countries* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969).



Presiden serta mengesahkan "GBHN", ABRI diberi 230 dari 920 kursi; di samping perwakilan ABRI yang sudah kuat dalam fraksi Golkar. Tetapi pokoknya adalah ini: seperti halnya dengan latar belakang etnis, keanggotaan seorang dalam ABRI tidak dengan sendirinya menjamin akses ke kekuasaan politik efektif, dan sebaliknya, orang *dapat* menjadi anggota kekuasaan politik efektif *tanpa* menjadi anggota ABRI. Dengan demikian terdapat banyak orang sipil berpengaruh dalam kehidupan politik Indonesia, termasuk cendekiawan dan politisi tertentu dari "garis kedua" Liddle,<sup>1</sup> maupun menteri-menteri, berbagai "teknokrat", bahkan Wakil Presiden Republik, Adam Malik.

Kita telah melihat bahwa keanggotaan politik sejati (dan secara demikian kekuasaan nyata untuk membuat keputusan dan mempengaruhi keputusan) di Indonesia tidak bergantung pada sifat-sifat etnis, sifat-sifat pelopor atau status militer calon. Tetapi ini tidaklah berarti bahwa keanggotaan dalam kekuasaan politik efektif tidak sangat terbatas di Indonesia. Kekuasaan politik biasanya terpusat pada suatu kelompok elit kecil, bahkan jika kelompok elit itu tidak semua Muslim, Jawa atau ABRI. Dan seperti disebutkan lebih dahulu, adalah sangat sukar bagi orang-orang yang bukan anggota kelompok elit ini untuk merumuskan tuntutan-tuntutan dan kepentingan-kepentingan dari bawah. Dengan perkataan lain, "kekuasaan politik" di Indonesia hampir sama dengan "kekuasaan resmi". "Bidang publik" yaitu bagian kekuasaan politik yang tetap bebas dari kekuasaan resmi,<sup>2</sup> adalah sangat kecil, baik lingkup maupun dampaknya. Dan dia harus selalu menjaga jangan sampai kehilangan otonominya yang telah terbatas itu akibat penampungan pemimpin-pemimpinnya oleh pemerintah atau akibat intervensi langsung rezim dalam kegiatan-kegiatannya.

## PARTAI-PARTAI POLITIK DAN PARTISIPASI DALAM PEMILIHAN

Berkaitan langsung dengan dominasi kekuasaan politik oleh kekuasaan resmi, dan dengan sangat sulitnya merumuskan tuntutan-tuntutan rakyat dari luar kalangan elit, ialah tiadanya sistem peranan-peranan, tingkah laku, ideologi dan pranata yang memungkinkan bukan pejabat untuk secara teratur memeriksa, menilai dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik resmi dan pembatasan kenyataan resmi. Akibat tiadanya partisipasi luas, manipulasi-manipulasi politik kalangan elit, yang menentukan adalah di luar visi mayoritas luas rakyat Indonesia. Yang paling jauh dilakukan negara In-

<sup>1</sup>Liddle, *op. cit.*, hal. 175-176.

<sup>2</sup>Lagi, terminologinya diambil dari Profesor Kenneth Jowitt.

donesia sejauh ini untuk membiarkan pemeriksaan rakyat dan keterlibatan rakyat serupa itu ialah pemilihan nasional untuk memilih anggota-anggota DPR. Pemilihan Umum itu diadakan tahun 1971 dan 1977, dan direncanakan setiap lima tahun seterusnya. Tetapi soalnya tetap apakah Pemilihan-pemilihan Umum itu memberikan peluang bagi diskusi dan pengambilan keputusan rakyat mengenai pimpinan nasional dan politik nasional mendatang.

Pertama, peranan partai-partai politik oposisi kini tidak jelas. Pada 1973 kesembilan partai politik yang ada oleh pemerintah digabungkan menjadi 2 kelompok besar, kelihatannya untuk menyederhanakan sistem partai dan menghindari ketidakstabilan pemilihan yang di masa lampau mengganggu Indonesia, khususnya dalam periode "Demokrasi Terpimpin" sesudah kemerdekaan.<sup>1</sup> Sebagai akibat konsolidasi itu berbagai partai Muslim (Parmusi, PSII, Perti dan yang lebih terpandang, Nahdlatul Ulama) kini membentuk Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai-partai sekuler (yang terkemuka Partai Nasional Indonesia, bersama-sama dengan dua partai nasionalis kecil dan Partai Kristen serta Partai Katolik) digabungkan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Kedua, adalah sangat sulit bagi *pegawai negeri* untuk aktif dalam partai-partai politik oposisi. Sebelum konsolidasi partai tahun 1973 (dan secara demikian termasuk periode kampanye Pemilihan Umum tahun 1971), pegawai negeri dicegah bergabung dengan partai-partai oposisi atau mewakilinya sebagai calon. Tetapi pada waktu yang sama pegawai negeri yang dianggap non-politik itu dibolehkan (dan kenyataannya didorong) untuk ikut serta secara aktif dalam Golkar, "kumpulan perhimpunan-perhimpunan dan kuasi perhimpunan-perhimpunan yang diorganisasi secara kendur dengan perwakilan parlementer" yang sebelum Pemilihan Umum 1971 diubah menjadi "tangan elektoral pemerintah yang diorganisasi dengan ketat dan dipimpin secara sentral".<sup>2</sup> Lagi pula pemerintah membenarkan ukuran ganda de facto ini bagi kegiatan-kegiatan politik pegawai negeri dengan menandakan (dan masih menandakan) bahwa Golkar bukanlah suatu "partai politik" melainkan suatu "organisasi fungsional".

Suatu tindakan pembaharuan elektoral tahun 1975 sedikit mengubah situasi, dengan memberikan PPP dan PDI yang baru dibentuk itu persamaan kebebasan operasional dan tanggung jawab dengan Golkar. Sekalipun halal bagi pegawai negeri untuk menjadi anggota partai-partai politik oposisi,

<sup>1</sup>Lihat Ali Moertopo, "Political and Economic Development in Indonesia in the Context of Regionalism in Southeast Asia," dalam *The Indonesian Quarterly*, April 1978, hal. 34.

<sup>2</sup>Liddle, *op. cit.*, hal. 178.



mereka masih wajib memberitahukan keanggotaan partai mereka yang baru kepada atasan. Demikianpun menjadi legal secara teknis bagi pegawai negeri untuk mewakili partai-partai oposisi sebagai calon dalam pemilihan DPR, tetapi dalam praktek calon-calon itu lebih dahulu harus mendapatkan izin atasan mereka. Sudah barang tentu hal itu menimbulkan tambahan pertimbangan bagi pegawai negeri masing-masing. Bahwa kegiatan Politik "anti Golkar" nya mungkin mempunyai akibat-akibat negatif bagi kemungkinan-kemungkinan karier merupakan suatu kemungkinan yang penting dan mengancam, dan jelas hal itu merupakan suatu pembatasan kuat terhadap partisipasi yang berarti dalam partai-partai oposisi oleh pegawai negeri pada umumnya.

Dengan demikian apapun jasa intrinsik konsolidasi partai-partai dan penetapan pedoman-pedoman yang mengatur kegiatan-kegiatan politik bebas pegawai-pegawai negeri, sebagai keseluruhan akibat tindakan-tindakan itu rupanya memperlemah partai-partai oposisi terhadap Golkar. Dan seperti ditunjukkan oleh Liddle, kelemahan itu secara dramatis ditunjukkan dalam pemilihan parlemen tahun 1977, yang ternyata suatu ulangan dari kampanye 1971:

Golkar sekali lagi memiliki monopoli efektif atas kegiatan politik pegawai negeri yang kebanyakan masuk KORPRI (Korps Pegawai Negeri), suatu satuan komponen Golkar. ... Dan di belakang birokrat-birokrat sipil segala tingkat ialah angkatan bersenjata. Ketua-ketua Golkar Propinsi dan Daerah dengan sedikit kekecualian adalah kepala staf komando militer setempat, dan "komisaris-komisaris" Golkar tingkat yang lebih rendah biasanya adalah kaum veteran yang mempunyai ikatan langsung dengan sisi militer Golkar.<sup>1</sup>

Selain itu peraturan-peraturan kampanye 1977 itu sendiri cenderung menguntungkan Golkar. Partai-partai politik (dan Golkar) dibolehkan berkampanye secara terbuka pada tingkat desa hanya selama periode kampanye yang ditentukan, yang dua bulan lamanya. Tetapi berlainan dengan partai-partai oposisi, Golkar sebagai "Sekretariat Gabungan Kelompok-kelompok Fungsional" telah mempunyai operasi-operasi tingkat lokal yang efektif di banyak daerah lewat jaringan *administratifnya*, sebagai lawan jaringan *politiknya* semata-mata. Hal ini memberikan kepada Golkar suatu keuntungan jelas dalam rekrutering pemilihan desa.

Adalah jelas bahwa Golkar mempunyai keunggulan organisasi menyeluruh yang luar biasa, di samping mempunyai jumlah besar pengaruh politik mentah. Tetapi kemenangan-kemenangannya dalam pemilihan (62,80% suara pada 1971, 62,11% pada 1977) juga dipermudah oleh statusnya yang diakui sebagai "partai pemerintah" dalam konteks lingkungan budaya Indonesia.

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 179.

Apa yang ditulis Jackson mengenai hasil pemilihan 1971 berlaku juga untuk 1977:

Pemilihan 1971 melukiskan betapa mudah bagi kalangan penguasa untuk menciptakan hasil pemilihan yang baik, bahkan tanpa menggunakan cara-cara totaliter ... selama seorang Presiden yang tegas menguasai suatu tentara dan birokrasi yang relatif bersatu dan loyal ... Tradisi hormat terhadap penguasa di Jakarta adalah kuat di kalangan rakyat biasa yang kurang terdidik. Kecuali jika terdapat tanda-tanda kebobrokan yang tampak di pusat dan kecuali jika pemimpin-pemimpin desa tradisional mengambil sikap anti pemerintah secara terang-terangan, orang-orang desa biasanya mendukung pemerintah. Memberikan suara kepada Soeharto adalah aman dan secara psikologis memuaskan di desa-desa yang selama seribu tahun atau lebih menghadapi pemerintah pusat dengan sukses dengan tampak puas sambil mempertahankan otonomi desa atas segi-segi hidup lokal dan oleh sebab itu lebih vital.<sup>1</sup>

Dengan demikian karena alasan-alasan tersebut di atas kita dapat mengatakan bahwa fungsi pemilihan ialah lebih mengesahkan sistem politik pemerintahan birokrasi yang ada dan memberikan legalitas kepada sistem itu dalam negeri maupun secara internasional,<sup>2</sup> daripada memungkinkan diskusi rakyat efektif dan evaluasi kepemimpinan dan politik pemerintah. Dengan kata lain, pemilihan-pemilihan sejauh ini cenderung memberikan *bentuk* partisipasi politik massa tetapi bukan *isinya*. Pemilihan-pemilihan tidak memberikan suatu sistem peranan, tingkah laku, ideologi dan pranata yang memungkinkan bukan pejabat untuk secara teratur memeriksa, menilai dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik resmi dan pembatasan-pembatasan resmi mengenai kenyataan. Pemilihan-pemilihan itu tidak memperluas status keanggotaan politik efektif dan kekuasaan politik efektif di luar batas-batas kalangan elit, dan juga tidak dimaksud seperti itu.

### KEKUASAAN PRIBADI DAN POLITIK PERSONALISTIS<sup>3</sup>

Seperti sifat-sifat primordial, afiliasi militer, dan persepsi peranan pelopor ternyata tidak cukup menerangkan dimensi-dimensi keanggotaan politik dan kekuasaan politik di Indonesia dewasa ini, demikianpun politik pemilihan jelas tidak memberikan kunci bagi status keanggotaan nyata dalam dunia mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan dari kehidupan politik Indonesia. Maka apakah kriteria sebenarnya untuk memberikan atau

<sup>1</sup>Jackson, *op. cit.*, hal. 31.

<sup>2</sup>Liddle, *op. cit.*, hal. 178.

<sup>3</sup>Bagian ini banyak mengambil dari Benedict Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture," dalam Claire Colt dan lain-lain, ed., *Culture and Politics in Indonesia* (Ithaca, Cornell University Press, 1972), hal. 1-70; lihat juga Ann Ruth Willner, "The Neo-traditional Accommodation to Political Independence: The Case of Indonesia," dalam Lucian W. Pye, ed., *Cases of Comparative Politics: Asia*; dan Karl D. Jackson, *op. cit.*, hal. 40-42.



menolak akses ke kekuasaan politik efektif bagi calon-calon anggota? Apakah dasar sesungguhnya politik elit Indonesia?

Untuk menjawab dengan singkat, politik di Indonesia pada dasarnya adalah lebih *personalistis* daripada ideologis atau institusional. Dan kalau hal ini sering terjadi dalam negara-negara birokratis, secara istimewa hal itu berlaku dan khusus penting di Indonesia, di mana tendensi-tendensi yang berakar pada struktur negara birokratis ke arah tingkah laku politik *personalistis* lebih diperkuat dan dibesarkan oleh nilai-nilai budaya Jawa tradisional tertentu. Dengan demikian apakah di tingkat lurah desa, atau di tingkat tertinggi birokrasi pemerintah di Jakarta, loyalitas-loyalitas primer dalam politik Indonesia bukanlah terhadap ideologi-ideologi abstrak dan pranata-pranata tetapi terhadap *orang dengan kekuasaan*. Secara tradisional dan kadang-kadang hampir mistis, kekuasaan dilihat seperti mengalir dari pusat dan menjadi lemah kalau bergerak menjauh dari pusat.<sup>1</sup> Secara demikian tempat dekat dengan kekuasaan menjadi *sumber* kekuasaan.

Lagi pula kekuasaan dilihat sebagai suatu sifat bawaan dan pribadi, tidak sebagai buah berbagai pengaturan institusional. Dengan demikian kekuasaan bukanlah *hasil* kecakapan-kecakapan organisasi, tetapi *penentu* kecakapan-kecakapan itu. Hirarki-hirarki sosial bukanlah *sebab* perbedaan kekuasaan, tetapi akibat perbedaan kekuasaan. Kekayaan bukanlah *sarana*, untuk mendapatkan kekuasaan, tetapi bukti bahwa telah didapat kekuasaan.

Selain itu kekuasaan biasanya adalah "lebih soal status daripada aksi, lebih merupakan sasaran alamiah hormat daripada seorang yang mencari, memerintah dan menggiatkan bawahan-bawahan dalam usaha mencapai tujuan-tujuan organisasi yang konkrit."<sup>2</sup> Jadi yang penting bukanlah pertama-tama penggunaan praktis kekuasaan tetapi upacara demonstrasi eksistensinya, bukan *penyebaran* kekuasaan tetapi *pemusatan* kekuasaan. Dan oleh sebab kegiatan dan usaha berlebihan dicela dalam kebudayaan Jawa, orang yang sungguh-sungguh berkuasa, dalam politik maupun di lain-lain faset kehidupan, ialah dia yang kelihatan mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan dengan usaha sedikit mungkin. Sedangkan lawan-lawannya yang kurang berkuasa harus menggunakan permainan kasar kekerasan dan ancaman kekerasan, orang yang benar-benar berkuasa adalah lebih *halus*, dan menghasilkan buah yang menguntungkan kepentingannya dengan manipulasi pribadi situasi yang halus, tidak langsung, kerap kali di belakang layar.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Mengenai suatu diskusi menarik tentang konsepsi spasial kekuasaan dalam kerajaan-kerajaan tradisional So Asia Tenggara lihat karya klasik Robert Heine-Geldern, "Conceptions of State and Kingship in Southeast Asia," dalam John T. McAlister, Jr. ed., *Southeast Asia: The Politics of National Integration* (New York, Random House, 1973), hal. 74-90.

<sup>2</sup>Jackson, *op. cit.*, hal. 41.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 39.

Dengan demikian nasib baik tampak mengalir menujunya dengan sendirinya, sebagai bukti bahwa suksesnya adalah bagian "tertib alamiah segala sesuatu", aliansi surga dan dunia yang abadi dan harmonis.

Jadi kekuasaan di Indonesia dilihat sebagai "esensi" alamiah dan orang yang memilikinya dilihat sebagai "pemimpin alamiah". Dan oleh sebab kekuasaan lebih dipandang sebagai sifat pribadi bawaan yang berasal dari kosmos, daripada sifat *funksional* yang berasal dari pelembagaan, disimpulkan secara logis bahwa kekuasaan tidak dapat dipindahkan dari satu orang ke orang lain. Lagi pula "seluruh kekuasaan yang tersedia telah ditetapkan dan statis."<sup>1</sup> Suplai baru tidak dapat dihasilkan begitu saja dengan kemauan rakyat atau dekrit pemerintah.

Pandangan tradisional kekuasaan ini mempunyai akibat-akibat yang jelas dan jauh jangkauannya bagi partisipasi politik di Indonesia. Khususnya ia berarti bahwa kekuasaan sejati tidak dapat dibagi ke luar batas-batas sempit lingkungan elit karena hal itu akan menuntut sesuatu yang tidak mungkin: penciptaan kekuasaan baru atau pemindahan kekuasaan yang ada kepada mereka yang tidak memilikinya berdasarkan sifat-sifat bawaan mereka sendiri. Seperti Jackson meringkas:

Gagasan bahwa jumlah kekuasaan yang tersedia tetap statis untuk sebagian menerangkan keengganan elit penguasa untuk mengerahkan elektorat (pemilih) lewat sistem satu partai tunggal atau suatu sistem banyak partai. Kekuasaan turun dari makrokosmos atas penguasa, dan tidak dapat diperluas lewat partisipasi massa. Gagasan meningkatkan kekuasaan dengan memperluas partisipasi adalah asing bagi gagasan tradisional kekuasaan.<sup>2</sup>

## HUBUNGAN BAPAK-ANAK BUAH DALAM POLITIK INDONESIA

Apa yang disebut Ben Anderson sebagai "gagasan Jawa kekuasaan"<sup>3</sup> jelas terus memberikan dukungan budaya yang penting bagi pemusatan dan pembatasan kekuasaan politik nyata dan status keanggotaan politik dalam tubuh negara birokratis Indonesia. Dan oleh sebab kekuasaan adalah tetap dan statis, politik itu sendiri harus dibatasi pada soal-soal pembagian kekuasaan yang tersedia. Oleh sebab itu politik di Indonesia cenderung untuk menjadi *persaingan zero-sum* dalam dunia *elit* resmi daripada penyelesaian persaingan input dan tuntutan yang dirumuskan dari dunia *umum* yang tidak resmi.

<sup>1</sup> *Ibid.*, hal. 42.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 42.

<sup>3</sup> Anderson, *op. cit.*, hal. 1-70.



Selain itu bila politik meluas ke luar lingkungan penguasa untuk melibatkan bukan pejabat, arus komunikasi umumnya mengalir dari atas ke bawah, daripada dari bawah ke atas. Artinya, biasanya terdapat arus satu arah, tiada "resiprositas" antara elit penguasa dan masyarakat massa. Dan jika politik berhasil mencapai tingkat desa, hal itu terjadi lewat saluran-saluran sosial tradisional bapak-anak buah (patron-client).

Singkatnya, hubungan bapak-anak buah adalah suatu ikatan pribadi tatap muka dialektis yang menyatukan orang-orang dari berbagai status dan kekuasaan dalam suatu rangkaian kewajiban bukan kontrak yang timbal balik tetapi jelas tidak sama. Dalam lingkungan desa ikatan-ikatan itu biasanya jangka panjang dan kerap kali didasarkan secara askriptif. Lebih dari itu, ikatan-ikatan itu mengandung unsur-unsur instrumental maupun efektif. Jadi di satu pihak suara atau pekerjaan dapat ditukarkan dengan perlindungan atau bantuan keuangan dalam keadaan darurat keluarga. Di lain pihak gengsi dan loyalitas (politik maupun non politik) diberikan kepada bapak, yang sebaliknya berfungsi sebagai "pemberi, pendidik dan sumber nilai-nilai bagi semua orang yang menjalin suatu hubungan ketergantungan dengannya."<sup>1</sup> Hubungan itu juga memberikan kepuasan psikologis bagi bapak maupun anak-anak buah, dengan memberikan rasa aman, mantap, dan berlanjut, suatu rasa "belonging", suatu rasa di tempat tetap dan wajar dalam dunia pribadi yang dikenal dan diatur dengan baik.

Tetapi di kota hubungan bapak-anak buah biasanya adalah jangka pendek, non askriptif dan instrumental. Dia lebih merupakan akibat perhitungan kepentingan rasional timbal balik di pihak para aktor daripada ikatan antara, katakan, petani di desa dan seorang pemuka lokal; dan sebagai akibatnya ikatan itu lebih mudah diubah atau diakhiri setelah dilihat bahwa tidak lagi wajar untuk mencapai tujuan-tujuan khusus para peserta.<sup>2</sup>

Suatu pengertian baik tentang peranan sistem bapak-anak buah dalam operasi dan pemeliharaan negara birokratis adalah mutlak perlu bagi kita untuk mengerti politik Indonesia secara menyeluruh. Hubungan bapak-anak buah mempengaruhi hampir setiap segi penting kehidupan politik Indonesia, tidak peduli soalnya adalah strategi pembangunan ekonomi, protes dan pemberontakan anti pemerintah, korupsi, partai-partai politik dan pemilihan, konflik etnis, "dwi-fungsi" ABRI, atau partisipasi politik pada umumnya. Dan hubungan bapak-anak buah biasanya memainkan peranan penting itu

<sup>1</sup>Jackson, *op. cit.*, hal. 34.

<sup>2</sup>Lihat Karl D. Jackson, "Urbanization and the Rise of Patron-Client Relations: The Changing Quality of Interpersonal Communications in the Neighbourhoods of Bandung and the Villages of West Java," dalam Jackson dan Pye, *op. cit.*, hal. 343-392.

dalam politik Indonesia karena merupakan alat yang paling sering dipakai untuk menembus dan mengatasi luas dan banyaknya perpecahan dalam masyarakat Indonesia yang heterogin dan kurang terintegrasi. Dengan perkembangan lain, hubungan itu merupakan "semen sosial pertama yang mengintegrasikan organisasi-organisasi Indonesia pada tingkat terbatas sejauh terintegrasi."<sup>1</sup>

Suatu contoh baik primat loyalitas personalistik, berdasarkan hubungan bapak-anak buah dalam organisasi-organisasi Indonesia ialah pemberontakan Dar'ul Islam tahun 1950-an. Seperti disebutkan lebih dahulu, Dar'ul Islam adalah suatu pemberontakan keagamaan yang menyatakan bertujuan untuk mendirikan suatu negara Islam Indonesia. Berdasarkan fakta ini, kita sudah barang tentu akan menganggap bahwa keyakinan religius Islam merupakan dasar ideologi dan organisasi bagi pola keanggotaan dan loyalitas sebenarnya dalam gerakan itu. Tetapi anggapan kita itu tidak tepat. Dalam studi empiris mereka mengenai pemberontakan Dar'ul Islam di Jawa Barat, Jackson dan Moeliono sebaliknya menemukan bahwa satu-satunya variabel penting yang menerangkan aliansi pro-pemerintah atau pro pemberontakan desa-desa tertentu adalah kecenderungan-kecenderungan pemimpin-pemimpin desa yang kerap kali bersifat sementara dan ekspedien (sejauh menguntungkan). Seorang warga desa tidak memilih untuk pihak mana dia akan membunuh atau mati atas dasar rangkaian kepercayaan dan nilainya sendiri. Lebih tepat, desa-desa seluruhnya biasanya dikerahkan untuk atau melawan pemberontakan sesuai dengan keinginan pemimpin-pemimpin tradisional mereka, yaitu *bapak-bapak*. Dalam beberapa kasus, desa bahkan berubah pihak sama sekali jika bapak desa memutuskan bahwa hal itu menguntungkan desa (atau dirinya sendiri). Dengan demikian biarpun Dar'ul Islam didirikan dengan maksud untuk memajukan tujuan-tujuan religius/ideologis, dasar bapak-anak buah tradisional organisasi sosial muncul sebagai faktor menentukan bagi pola-pola keanggotaan dan loyalitas sesungguhnya dalam pemberontakan.<sup>2</sup>

Demikianpun kegiatan-kegiatan partai-partai politik dalam periode Demokrasi Terpimpin hanya bisa dimengerti dalam konteks hubungan bapak-anak buah. Setelah Soekarno mengakhiri secara efektif kompetisi parlementer ketika dia mengakhiri Demokrasi Liberal pada 1958, partai-partai yang masih hidup sudah tidak dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingannya lewat debat pluralistik mengenai isu-isu pokok kebijaksanaan. Sebagai gantinya mereka terpaksa menganut strategi mencari dukungan pribadi Soekarno itu sendiri. Dan dalam kerangka politik bapak-anak buah yang baru ini partai

<sup>1</sup>Jackson, "The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia," dalam Jackson dan Pye, *op. cit.*, hal. 35.

<sup>2</sup>Lihat Karl D. Jackson dan Johannes Moeliono, "Participation in Rebellion: The Dar'ul Islam in West Java," dalam Liddle, ed., *Political Participation in Modern Indonesia*, *op. cit.*, hal. 12-57.



masing-masing biasanya menanjak dan jatuh hanya atas dasar kedudukannya terhadap Presiden.

Bahkan PKI, yang kelihatannya suatu organisasi "pelopor" modern, dengan pola-pola keanggotaan dan loyalitas berdasarkan tujuan-tujuan ideologi dan institusional yang dibatasi dengan jelas, terpaksa bermain menurut aturan-aturan politik bapak-anak buah personalistik yang jelas tidak ideologis. PKI melakukan permainan ini secara efektif dalam jangka pendek, bahkan dengan menarik Soekarno itu sendiri sebagai "bapak" partai. Tetapi hubungan yang lebih didasarkan atas loyalitas pribadi daripada atas solidaritas ideologis sejati atau atas proses institusional teratur kerap kali mengalami perubahan-perubahan mendadak dan drastis, seperti jelas ditunjukkan oleh contoh Dar'ul Islam. Dan oleh sebab PKI begitu banyak mengandalkan hubungan khususnya dengan Soekarno, dia tidak mempunyai basis untuk mundur ketika hubungan itu tidak lagi memberikan dukungan dan perlindungan yang cukup. Dengan demikian, dalam pergolakan 1965-1966, bapak dan anak buah jatuh bersama-sama.<sup>1</sup>

Selain itu, jatuhnya PKI secara mendadak dan total menyusul Gestapu memancing pertanyaan-pertanyaan mengenai basis organisasi partai itu sendiri. Mungkin PKI mendapatkan jumlah besar anggotanya itu (diperkirakan 15 juta, termasuk kelompok-kelompok garis depan) lewat saluran-saluran sistem bapak-anak buah yang tradisional dan non ideologis maupun lewat himbauan langsung atas dasar ideologi kepada kepentingan-kepentingan massa Indonesia. Jika inilah halnya, ini akan ikut menerangkan ketidakmampuan PKI yang mengherankan untuk mengorganisasi secara efektif (secara militer atau politik) dalam pertarungan post Gestapu, karena struktur bapak-anak buah terkenal lemah untuk memberikan mobilisasi massa jangka panjang guna mengejar tujuan-tujuan yang dibatasi secara ideologi. Jadi ada kemungkinan yang provokatif bahwa dalam arti tertentu PKI menjamin jatuhnya sendiri dengan membangun suatu partai pelopor Marxis-Leninis yang diandaikan berdasarkan *kelas* menurut garis-garis *organisasi* yang secara inheren dan tak terdamaikan bertentangan dengan asas-asas organisasi dan ideologi Marxisme-Leninisme.

*Korupsi*, sebagai sesuatu yang mengaburkan perbedaan antara fungsi-fungsi privat dan umum pemerintah, merupakan suatu segi penting lain politik

<sup>1</sup>Lihat Rex Mortimer, *Indonesian Communism under Soekarno: Ideology and Politics, 1959-1965* (1974); Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, Cornell University Press, 1962); Donald Hindley, *op. cit.*, maupun karyanya *The Communist Party in Indonesia 1951-1963* (Berkeley, University Press, 1964); karangan Hindley, "Alirans and the Fall of the Old Order," dalam *Indonesia* (Ithaca, Cornell University, Modern Indonesia Project, April 1970), hal. 23-66; dan Ann Ruth Willner, "The Communist Phoenix and the Indonesian Garuda: Reflections of Cyclical History," dalam *World Politics* (1967).



Indonesia yang sangat dipengaruhi sistem bapak-anak buah. Di atas kita lihat bahwa hubungan bapak-anak buah dijalin oleh orang-orang dengan status dan kekuasaan yang tidak sama untuk memajukan kepentingan-kepentingan material dan non material mereka. Dalam kenyataan ikatan bapak-anak buah tertentu kerap kali merupakan bagian suatu rantai hubungan serupa itu yang akhirnya menyatukan orang-orang dengan bermacam-macam status dalam suatu "lingkungan" kepentingan-kepentingan bersama. Lagi pula tidak jarang lingkungan serupa itu menempuh jalan menuju dunia elit sehingga seorang anggota elit politik dalam arti tertentu menjadi kepala atau bapak pertama lingkungan tertentu. Dan karena diakui bahwa merupakan kewajiban bapak untuk memberikan imbalan-imbalan material kepada lingkungan anak buahnya sebagai imbalan bagi berbagai jenis dukungan mereka, sudah barang tentu diharapkan bahwa anggota elit politik akan menggunakan kedudukan istimewanya dalam hirarki pemerintah untuk maksud ini. Jelas bahayanya ialah bahwa sebagai akibat usaha mencari keuntungan privat oleh anggota-anggota elit politik ini, negara akan menjadi aparat yang pada hakikatnya birokratis yang digunakan untuk memajukan kepentingan-kepentingan mereka yang menguasainya.

Dengan demikian adanya dan terus berlangsungnya ikatan-ikatan bapak-anak buah yang kuat sangat mempersulit usaha untuk mengurangi korupsi secara berarti, atau membagi hasil-hasil pembangunan ekonomi secara adil di antara berbagai sub kelompok penduduk. Dan dalam arti tertentu suatu tingkat korupsi tertentu *dibangun dalam* sistem, karena "aturan-aturan" politik bapak-anak buah menuntut agar anggota-anggota elit masing-masing menggunakan kedudukannya dalam birokrasi pemerintah untuk kalangan pengikutnya sendiri. Oleh sebab itu:

Pembagian tidak sama hasil-hasil pertumbuhan ekonomi tidak mesti dilihat sebagai tidak adil. Selama sementara hasil dibagikan kepada pemimpin-pemimpin bawahan agar dibagikan lebih lanjut ke bawah lewat jaringan-jaringan pengikut mereka yang merdeka, sistemnya tidak akan diperlemah oleh ketidaksamaan. Bahaya terbesar bagi setiap rezim bukanlah apa yang disebut oleh orang-orang Barat sebagai korupsi tetapi kemungkinan bahwa dengan meluasnya elit sejalan dengan pertumbuhan ekonomi korupsi itu tidak cukup meluas. Sejauh .... terdapat peningkatan pemusatan keuntungan-keuntungan *bapakisme*, ini akan menimbulkan tekanan untuk memperluas kalangan penguasa agar mencakup anggota-anggota yang mewakili bagian-bagian elit sosial yang kekurangan.<sup>1</sup>

Korupsi mungkin juga dibangun dalam sistem dengan cara-cara lain. Misalnya relatif rendahnya gaji yang diberikan kepada pegawai negeri jelas mendorong pegawai negeri masing-masing untuk menggunakan jabatan-jabatan birokrasi mereka demi keuntungan pribadi, biarpun jenis korupsi

<sup>1</sup>Jackson, "The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia," dalam Jackson and Pye, *op. cit.*, hal. 36.



kecil ini pasti menurun akibat usaha-usaha pemerintah belakangan ini dalam bidang itu. Juga terdapat faktor-faktor penunjang budaya penting bagi korupsi yang bergerak lewat garis-garis bapak-anak buah. Pemberian hadiah misalnya diterima secara luas tidak hanya sebagai saluran untuk membagi keuntungan-keuntungan material melainkan juga sebagai sarana untuk menciptakan hubungan-hubungan ketergantungan dan membuat formal hirarki-hirarki status. Tetapi bila pemberian hadiah ini dilakukan dalam konteks organisasi resmi, dia sudah barang tentu menciptakan suatu peluang korupsi.

Dengan demikian karena alasan-alasan itu mungkin tidaklah mungkin menyapakan korupsi sama sekali sampai birokrasi itu sendiri menjadi kurang personalistik dan lebih "institusional" dalam struktur operasional de faktanya, yaitu sampai organisasi-organisasi pemerintah tidak lagi dikuasai pola-pola keanggotaan dan loyalitas yang didasarkan atas sistem bapak-anak buah. Tetapi selama keadaannya tetap seperti sekarang ini, efisiensi menyeluruh birokrasi tetap diganggu secara serius oleh suatu situasi di mana "hanya bila seorang birokrat adalah seorang *bapak* pejabat itu bisa pasti bahwa perintah-perintahnya dilaksanakan."<sup>1</sup>

Bidang lain kehidupan politik Indonesia yang sangat dipengaruhi oleh sistem bapak-anak buah adalah *dunia politik pemilihan*. Kita telah melihat bahwa pemilihan parlemen sejauh ini hanya mengijinkan keterlibatan massa yang sangat terbatas dalam politik Indonesia. Dan seperti kita singgung lebih dahulu, salah satu sebab pembatasan-pembatasan itu ialah kemampuan Golkar menerobos dari tingkat elit ke tingkat desa dengan efisiensi yang lebih besar daripada lawan-lawan non pemerintahnya, dan secara demikian mempermudah usaha-usaha kampanye dan membuat Pemilihan Umum kurang kompetitif dan oleh sebab itu kurang berarti. Kenyataannya keunggulan organisasi ini menjadi mungkin untuk sebagian akibat banyaknya tumpang tindih antara aparat pemilihan Golkar dan jaringan administratif pemerintah pada berbagai tingkat operasi. Liddle menulis tentang Pemilihan Umum 1971:

Bagi pemilih biasa Golkar adalah suatu segi atau perluasan pemerintah, khususnya kedua badan yang paling disadarinya: Departemen Dalam Negeri, yang dinas teritorialnya adalah tulang punggung administratif pemerintah daerah dan lokal; dan Departemen Hankam, yang komando-komandonya adalah sejalan dengan tingkat propinsi, kabupaten, dan kecamatan dari Departemen Dalam Negeri. Di kebanyakan propinsi dan distrik ketua Golkar adalah seorang perwira militer. Pejabat-pejabat senior lain duduk dalam dewan pimpinan, dan pejabat-pejabat yunior adalah wakil-wakil organisasi di dewan-dewan perwakilan daerah. Di tingkat bawah sub struktur ini memungkinkan kooptasi, paksaan dan manipulasi yang diawasi dengan seksama oleh pejabat-pejabat desa, yang langsung bertanggung jawab untuk menjamin kemenangan besar Golkar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 35.

<sup>2</sup>Liddle, "Indonesia 1977: The New Order's Second Parliamentary Elections," *loc. cit.*, hal. 178.



Lagi pula jaringan organisasi ini menjadi lebih hebat karena sering bukan saja merupakan suatu hirarki resmi komando dan komunikasi, melainkan juga suatu mata rantai personalistik hubungan-hubungan bapak-anak buah yang tidak resmi yang akhirnya mencapai dan mempengaruhi pemilih masing-masing. Dengan demikian seorang pejabat Golkar/pemerintah kerap kali mempunyai dua alasan jelas untuk menghasilkan hasil pemilihan yang diinginkan pada tingkat operasinya, dan untuk menekan mereka di tingkat lebih rendah untuk melakukan yang sama: suatu komitmen institusional yang berkaitan dengan jabatan pada sukses organisasi dan suatu loyalitas personalistik kepada orang-orang dalam tubuh organisasi. Pentingnya ikatan-ikatan bapak-anak buah yang personalistik dalam mempengaruhi hasil pemilihan itu tidak boleh diremehkan, karena seperti telah sering dicatat sehubungan dengan proses pemilihan di Indonesia "hanya jika seorang pemuka kota mempunyai hubungan mantap dengan pemimpin desa yang penuh hormat, partai pemuka kota dapat mengharapkan menang di desa."<sup>1</sup>

Jadi hubungan bapak-anak buah biasanya mempengaruhi hampir setiap segi penting politik Indonesia.<sup>2</sup> Dan yang lebih, hal itu terjadi secara demikian sehingga mencekik partisipasi politik independen yang berarti, seperti diisyaratkan contoh di atas itu. Partisipasi biasanya hanya terjadi dalam rangka saluran-saluran wajib tertentu dari hirarki sosial dan politik (dan hanya sesuai dengan aturan-aturannya). Terdapat sedikit "komunikasi" antara elit politik dan massa dalam arti bahwa orang-orang dari kedua kelompok itu dapat mengadakan interaksi (sebagai pihak-pihak tidak sama) dalam rangka personalistik bersama, tetapi komunikasi ini biasanya hanya satu arah dan oleh sebab itu lebih merupakan soal "administrasi" daripada partisipasi politik sebenarnya. Status keanggotaan politik sejati, dalam arti mempunyai input mengambil keputusan sejati dan mempengaruhi keputusan, tetap merupakan monopoli suatu elit kecil yang terutama tinggal di kota-kota,

<sup>1</sup>Jackson, *op. cit.*, hal. 35.

<sup>2</sup>Untuk analisa politik Patron-Client di tempat lain di Asia Tenggara antara lain lihat Fred Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, *op. cit.*; David A. Wilson, *Politics in Thailand* (Ithaca, Cornell University Press, 1962); John Embree, "Thailand, a Loosely Structured Social System," dalam *The American Anthropologist*, 52 (1950), No. 2; L.M. Hanks, "Entourage and Circle in Burma," dalam *Bennington Review*, 2 (1968), No. 1; James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," dalam *The American Political Science Review*, Maret 1972, dan karangannya "The Erosion of Patron-Client Bonds and Social Change in Rural Southeast Asia," dalam *The Journal of Asian Studies*, Nopember 1972, hal. 5-38; Carl H. Lande, "Networks and Groups in Southeast Asia: Some Observations on the Group Theory of Politics," dalam *The American Political Science Review*, Maret 1973, hal. 103-127; dan karyanya *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics* (New Haven, Yale University Southeast Asia Monograph No. 6, 1965); dan Thomas C. Nowak dan Kay A. Snyder, "Clientelist Politics in the Philippines: Integration or Instability," dalam *The American Political Science Review*, September 1974, hal. 1147-1170.



sedangkan sebagian terbesar penduduk hanya secara nominal atau pasif terintegrasi dalam sistem kekuasaan politik sebenarnya. Negara Indonesia tidak terdiri atas *warga negara masing-masing* yang digerakkan secara sosial yang seperti aktor-aktor historis yang sadar, mampu membuat dampak berarti atas politik nasional; juga tiada sistem mekanisme *institusional* yang akan memungkinkan dampak itu de facto. Dunia politik dalam praktek benar-benar sama dengan dunia resmi, artinya politik di Indonesia bukanlah penyelesaian bentrokan kepentingan-kepentingan, ideologi-ideologi dan tuntutan-tuntutan yang secara independen diorganisasi dan dirumuskan *dari luar* dunia resmi (yaitu dari "kalangan rakyat"). Tetapi seperti kita lihat, politik di Indonesia biasanya berkisar pada elit menjadi upacara-upacara, non ideologis, personalistis, dan yang paling penting, tanpa partisipasi. Dan ciri-ciri politik ini pada gilirannya diperkuat oleh serangkaian nilai budaya yang membuat tugas untuk mengatasi kerangka negara birokratis lebih sulit.

Kita telah membicarakan berbagai segi negara birokratis sejauh berlaku untuk Indonesia. Satu-satunya segi politik birokratis yang sejauh ini tidak disinggung ialah peranan birokrasi militer dan sipil itu sendiri, baik dalam pemerintahan maupun dalam pengambilan keputusan. Persoalan ini sekarang akan dibahas sebagai bagian suatu diskusi yang lebih luas mengenai munculnya jenis rezim negara birokratis sebagai suatu gejala *historis*. Karena seperti pranata-pranata politik tidak dapat diulas secara wajar terlepas dari lingkungan budayanya, demikianpun pranata-pranata itu tidak dapat dilepaskan dari konteks sejarah yang mempengaruhi perkembangannya.

## POLITIK BIROKRATIS DALAM PERSPEKTIF SEJARAH

Dalam kepustakaan Politik Komparatif, politik birokratis kerap kali dipelajari dalam arti masyarakat-masyarakat "yang berkembang lambat", baik di Eropa maupun di Dunia Ketiga. Misalnya tulisan-tulisan Gerschenkron, Bendix, Veblein, Moore dan Janos,<sup>1</sup> semuanya menjelajahi hubungan antara perkembangan lambat dan birokrasi ini dalam konteks historis Eropa Tengah. Dan sederetan ahli (Riggs, Huntington, Apter, Almond, Pye antara lain)<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Lihat misalnya Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*; Reinhard Bendix, *Nation Building and Citizenship*; dan Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*.

<sup>2</sup>Antara lain lihat Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*; David Apter, *The Politics of Modernization*; Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*; Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, maupun karyanya *Politics, Personality, and Nation-Building*; dan Almond dan Verba, *The Civic Culture*.



menangani persoalan ini dalam analisa-analisa mereka mengenai rezim-rezim Dunia Ketiga kontemporer baik komunis maupun bukan komunis.

Bagi Janos,<sup>1</sup> soal penting ialah bahwa perkembangan lambat negara-negara berkembang di Eropa Tengah sangat dipengaruhi oleh perkembangan lebih dahulu dari Eropa Barat, khususnya Inggris. "Efek demonstratif internasional" berarti bahwa masyarakat "pengikut" diberi hati untuk "mengejar" masyarakat "perintis" secepat mungkin (Veblen). Usaha untuk cepat berkembang ini menghasilkan kebijaksanaan-kebijaksanaan "substitusi" dan "reversal", di mana industrialisasi dan lain-lain segi modernisasi ekonomi secara artifisial dicangkokkan pada substruktur tradisional, tetapi tanpa sifat-sifat sosial dan budaya modern yang menyertai proses industrialisasi dalam masyarakat-masyarakat yang cepat berkembang. Dan hal yang menentukan mengenai proses demonstrasi internasional dan penyesuaian internasional itu ialah bahwa ia mengakibatkan perlunya peranan yang sangat meningkat dari birokrasi negara dalam perencanaan dan pembangunan ekonomi, yang pada gilirannya mempengaruhi seluruh hakikat hubungan-hubungan rezim-masyarakat dalam negara-negara yang lambat berkembang pada umumnya. Kalau bagi yang cepat mengadakan modernisasi pranata-pranata politik biasanya merupakan "kristalisasi" norma-norma dan nilai-nilai sosial yang ada (Eisenstadt), bagi yang lambat melakukan modernisasi pranata-pranata politik sebaliknya diciptakan sebagai *antisipasi* perkembangan ekonomi dan sosial budaya yang bersangkutan dan untuk membantu menghasilkan perkembangan-perkembangan itu.

Di Dunia Ketiga kontemporer birokrasi negara juga memainkan peranan yang meningkat dalam perencanaan dan pembangunan ekonomi itu, dan karena alasan-alasan historis yang sebagian besar sama. Tetapi apakah *ramifikasi-ramifikasi* gejala ini? Menurut Fred Riggs<sup>2</sup> ada dua macam birokrasi: "administratif" dan "politik". Riggs selanjutnya mengemukakan bahwa di mana yang pertama itu dominan, birokrasi biasanya mengambil kehidupannya sendiri karena lebih melihat sebagai tugas primernya kelangsungan institusional dan perluasan peranannya daripada mengabdikan kepada negara dan bangsa lewat tugas-tugas yang semula diberikan kepadanya. Hanya di mana *birokrasi politik* (yaitu satu atau lebih banyak organisasi partai politik yang dibentuk untuk memajukan tujuan-tujuan ideologi dan material suatu kelompok atau kelompok-kelompok tertentu dalam negara) mempertahankan kedudukan dominan atas birokrasi

<sup>1</sup>Bagian ini banyak mengambil dari Profesor Andrew Janos, Departemen Ilmu Politik Universitas California di Berkeley.

<sup>2</sup>Lihat Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, dan karangannya "Administrative Development: An Elusive Concept," dalam Montgomery dan Siffin, *Approaches to Development: Politics, Administration, and Change*.



administratif, aparatur negara akan mampu mengatasi kepentingan-kepentingan institusionalnya dan sebaliknya berfungsi demi kepentingan negara sebagai keseluruhan, atau paling tidak demi kepentingan kelompok atau kelompok-kelompok politik dominan negara.

Tetapi di Dunia Ketiga kini pola yang lebih biasa ialah bahwa birokrasi politik dikuasai secara efektif oleh birokrasi administratif. Terdapat banyak alasan dominasi administratif ini, kebanyakan berasal dari sejarah. Pertama-tama, dalam kebanyakan negara tradisional pra-kolonial mekanisme negara hanya jarang memasuki masyarakat dengan suatu jaringan operasi yang efektif, dan fungsi penetrasi pemerintah yang ada ini terutama ialah menyedot sumber-sumber daya dari penduduk. Lagi pula dalam masyarakat-masyarakat pra-kolonial itu elit penguasa biasanya disahkan lewat status keanggotaan eksklusifnya dan karena penguasa-penguasa memiliki sifat-sifat distintif dan kerap kali berdasarkan anggapan tertentu (apakah kasta, darah raja, kekuasaan spiritual dan seterusnya) yang menempatkan mereka terpisah dari bagian terbesar penduduk yang sebagian besar petani (jadi "kebudayaan istana" lawan "kebudayaan petani"). Kurang penting adalah pelaksanaan tugas-tugas fungsional elit penguasa untuk masyarakat seluruhnya. Dengan perkataan lain, kekuasaan politik biasanya lebih merupakan soal status daripada tindakan, lebih merupakan soal "ada" daripada "berbuat".<sup>1</sup> Dan kolonialisme, biarpun mengubah struktur tradisional hirarki politik, dengan mengikutsertakan elit penguasa atau dengan menggantinya dengan elit baru, tidak mengubah secara fundamental pola keanggotaan politik eksklusif ini. Status keanggotaan politik sejati masih dimaksud untuk suatu minoritas kecil yang juga menguasai aparatur negara.

Tetapi rezim-rezim kolonial biasanya memperluas secara dramatis birokrasi negara dan "memodernisasi"nya dalam arti menyerahkan kepadanya tanggungjawab-tanggungjawab fungsional yang teratur dan luas. Birokrasi diperluas untuk membangun jalan-jalan dan jalan-jalan kereta api, mengumpulkan pajak dan angka-angka penduduk secara yang lebih efisien, mengembangkan jawatan pos, menciptakan suatu sistem pendidikan massa dan lain-lain di samping tugas utamanya menyedot surplus ekonomi dari penduduk. Tetapi birokrasi ini adalah *administratif*, bukan politik. Dia tidak belajar bagaimana mengembangkan masyarakat, juga tidak bagaimana mengubah masyarakat atau bagaimana menciptakan pranata-pranata politik modern atas dasar partisipasi sukarela orang-orang yang digerakkan secara sosial yang berusaha merumuskan kepentingan-kepentingan mereka dalam bentuk berbagai tuntutan kepada rezim akan output-output yang wajar. Sebaliknya birokrasi belajar bagaimana menguasai, bagaimana memelihara

<sup>1</sup>Heine-Geldern, *op. cit.*



stabilitas dan ketertiban, bagaimana *mencegah* perumusan tuntutan-tuntutan alokasi-alokasi yang disruptif serupa itu, maupun bagaimana memajukan kepentingan-kepentingan institusional mereka sendiri terhadap lain-lain sektor masyarakat. Dengan demikian di bawah rezim kolonial pranata-pranata yang biasa berkembang jumlah dan lingkupnya bukanlah partai-partai politik (atau bisnis swasta) tetapi aparat pemerintah dan golongan militer, dan pranata-pranata ini de facto menjadi jalan-jalan besar mobilitas sosial bagi mereka yang berminat untuk memajukan kepentingan-kepentingan material dan idealnya; jalan-jalan penguasa dan politik untuk mobilitas ke atas tidak dapat bersaing.

Maka dengan tibanya kemerdekaan banyak negara Dunia Ketiga memiliki aparat pemerintah yang terlalu luas dan terlalu berat di atas; dikuasai birokrasi dan kaum militer; sangat aktif dalam perekonomian bangsa; secara organisasi dan pendidikan kurang disiapkan untuk menangani tugas-tugas raksasa pembangunan; kerap kali mengabdikan diri sendiri; secara relatif terasing dari rakyat banyak; dan umumnya kurang terbuka untuk gagasan partisipasi politik massa yang efektif. Dengan perkataan lain, banyak masyarakat Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, muncul dari era kolonial dengan seperangkat ciri-ciri institusional dan sikap yang biasanya mempermudah terciptanya dan bertahan-tidaknya jenis rezim negara birokratis.

## PENJADWALAN DAN PENGURUTAN TUGAS-TUGAS PEMBANGUNAN<sup>1</sup>

Diskusi di atas berusaha menunjukkan pentingnya variabel-variabel sejarah dalam memaksakan pembatasan-pembatasan dan pengekanan-pengekanan atas jenis, tingkat dan cepatnya pembangunan politik yang mungkin di negara-negara Dunia Ketiga yang baru merdeka seperti Indonesia. Sekarang kami ingin mengembangkan argumen historis ini untuk secara eksplisit membahas persoalan partisipasi, untuk menunjukkan mengapa dan bagaimana partisipasi massa kerap kali dipandang sebagai mengganggu stabilitas negara. Argumennya akan disajikan dalam bentuk analisa "fungsi sistem", seperti disyaratkan oleh karya-karya Pye, Apter, Almond, Powell, Coleman dan lain-lain.

<sup>1</sup>Lihat misalnya Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*; Leonard Binder dan lain-lain, *Crises and Sequences in Political Development*; Eric Nordlinger, "Political Development: The Sequences and Rates of Development," dalam *World Politics*, April 1968; Stein Rokkan, "Models and Methods in the Comparative Study of Nation-Building," dalam Rokkan, ed., *Citizens, Elections, and Parties*; Samuel Huntington, "Political Development and Political Decay," dalam *World Politics*, April 1965; Almond dan Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*; dan James Coleman, "The Development Syndrome: Differentiation-Equality-Capacity," dalam Binder, *op. cit.*



Lucian Pye<sup>1</sup> berpendapat bahwa setiap rezim, tidak peduli ideologi yang lebih disenangi, harus menunaikan *enam tugas kunci* untuk mengembangkan suatu sistem politik menyeluruh yang efektif dan mantap. Lagi pula, "penjadwalan dan pengurutan" historis dengan nama tugas-tugas itu dihadapkan akan mempunyai pengaruh penting atas sukses atau kegagalan terakhir dalam menunaikannya. Keenam tugas kunci itu ialah: (1) identitas; (2) legitimitas; (3) penetrasi; (4) pengumpulan modal<sup>2</sup>; (5) partisipasi; dan (6) pembagian.

1. *Identitas* menunjuk pada pola-pola loyalitas, pada "nation building" (atau pemilihan bangsa)<sup>3</sup>, yaitu sentimen subyektif suatu kelompok geografis, etnis, keagamaan, linguistik dan lain-lain tertentu yang membentuk suatu komunitas yang sedikit banyak berbeda dari komunitas-komunitas lainnya. Sudah barang tentu perasaan ini sangat sukar untuk dibangkitkan dalam suatu masyarakat yang secara primordial heterogin seperti Indonesia, di mana rezim tidak dapat secara realistis memperkenalkan dirinya sebagai pengejawantahan institusional suatu "kesadaran nasional" tertentu yang jelas dan organis.

2. *Legitimitas* menunjuk pada penerimaan hak rezim atas pemerintahan oleh masyarakat yang diperintah. Legitimitas ini bisa didasarkan atas komitmen-komitmen instrumental atau efektif (atau keduanya). Makin efektif komitmen didasarkan, makin mudah untuk rezim, karena rezim secara demikian berfungsi dengan suatu "gudang" dukungan rakyat yang memberinya suatu keluwesan jangka pendek dalam pengambilan keputusan. Legitimasi yang hanya didasarkan atas imbalan instrumental, di lain pihak, memerlukan perhatian rezim yang konstan atas tuntutan-tuntutan masyarakat akan gratifikasi material, dan secara demikian mengurangi kebebasan bertindak rezim dalam perencanaan pembangunan yang menyeluruh.<sup>4</sup>

3. *Penetrasi* menunjuk pada "pembentukan pranata", yaitu kecakapan rezim untuk menciptakan suatu aparatur organisasi yang mencakup semua daerah geografis dan tingkat administratif masyarakat dan menyatukannya menjadi suatu kerangka institusional bersama. Dengan demikian "penetrasi" yang berhasil memungkinkan rezim untuk berfungsi secara efektif di seluruh negara dan untuk menghasilkan buah-buah yang diinginkan secara lebih baik.

<sup>1</sup>Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, op. cit., hal. 62-67.

<sup>2</sup>Seperti disarankan oleh Profesor Robert Price, Departemen Ilmu Politik Universitas California di Berkeley, saya mengganti "integrasi" Pye dengan "akumulasi modal", karena yang terakhir ini adalah suatu tugas rezim spesifik yang terlalu penting, untuk diabaikan, dan yang pertama merupakan suatu istilah yang lebih umum yang kenyataannya adalah suatu kombinasi lain-lainnya.

<sup>3</sup>Lihat Karl Deutsch, *The Growth of Nations*; dan karyanya *Nationalism* maupun *Social Communication*.

<sup>4</sup>Hal ini diberikan oleh Profesor Robert Price kepada saya.



4. *Pengumpulan modal* menunjuk pada tabungan dan re-investasi kelebihan ekonomi untuk digunakan dalam usaha-usaha pembangunan mendatang (demikian "take-off" ekonomi Rostow).<sup>1</sup> Kecakapan rezim untuk menunaikan tugas ini sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel politik/ideologis dan oleh nilai-nilai keagamaan/budaya masyarakat, selain oleh faktor-faktor ekonomi obyektif.

5. *Partisipasi*, seperti diisyaratkan oleh Huntington dan Nelson dalam pengertian mereka yang sedikit restriktif dan "liberal", menunjuk pada "kegiatan oleh warga-warga negara privat yang dimaksud untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah."<sup>2</sup> Atau dalam kamus yang kami gunakan, partisipasi dapat menunjuk pada eksistensi suatu "bidang publik", bidang politik yang terpisah dari dunia resmi yang memberikan kekuasaan untuk mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan kepada bukan pegawai negeri dan memungkinkan mereka secara teratur dan efektif merumuskan kepentingan-kepentingan, ideologi-ideologi dan tuntutan-tuntutan mereka akan output pemerintah, dari luar aparatur pemerintah.

6. *Pembagian* menunjuk pada output pemerintah yang biasanya material yang dimaksud untuk memuaskan tuntutan-tuntutan masyarakat akan alokasi, untuk menggalakkan pertumbuhan ekonomi, dan untuk memajukan kesejahteraan nasional umumnya.

Menurut para pendukung pendekatan "penjadwalan dan pengurutan" terhadap studi-studi pembangunan, negara-negara yang lebih dahulu melakukan modernisasi mampu berkembang secara lancar (dan akhirnya membangun pranata-pranata politik demokratis), karena rezim mampu mendekati tugas-tugas itu satu demi satu, bukan menghadapi semuanya itu secara simultan. Lagi pula, rezim-rezim yang lebih dahulu melakukan modernisasi itu dapat menghadapi tantangan-tantangan itu secara berturut-turut; artinya berbagai tugas muncul dalam suatu urutan historis tertentu yang mempermudah penyelesaiannya secara berhasil.

Di Inggris dan Amerika Serikat misalnya tugas-tugas untuk mencapai identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan dana sedikit banyak telah dilaksanakan *sebelum* rezim dihadapkan dengan tuntutan-tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian. Pengurutan yang "menguntungkan" itu ter-

<sup>1</sup>Lihat Walt Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (London, Cambridge University Press, 1971).

<sup>2</sup>Samuel Huntington dan Joan Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Harvard University Press, 1976), hal. 3.



jadi karena berbagai alasan. Di Inggris karena dia adalah modernisator pertama, tiada pacuan untuk "mengejar", tiada "Efek Demonstrasi Internasional" untuk meningkatkan tuntutan akan partisipasi dan pembagian. Juga tiada kebhinnekaan etnis, geografis maupun linguistik yang serius untuk merintang integrasi nasional. Dan mungkin bahkan lebih penting, di negara itu tiada ideologi kelas buruh atau egalitarian yang kuat, untuk menjadi dasar bagi perumusan tuntutan-tuntutan rakyat, karena perkembangan Marxisme menyusul awal revolusi industri sekitar 75 tahun kemudian.

Tambahan pula, pemerasan ekonomi negara-negara jajahannya yang luas mempermudah proses pengumpulan modal di Inggris. Dan koloni-koloni itu juga memberikan suatu klep keamanan politik yang penting: emigrasi mengurangi tekanan penduduk atas sumber-sumber daya nasional; dan mereka yang tidak puas dengan keadaan hidup di Inggris biasanya memutuskan untuk meninggalkan negara begitu saja, bukan untuk melancarkan aksi-aksi politik anti rezim.

Akhirnya di Inggris waktu itu terdapat suatu etik keagamaan/budaya yang kuat, Calvinisme, yang lebih menggalakkan kesederhanaan hidup, tabungan dan re-investasi daripada konsumsi mewah atau pemberian hadiah.<sup>1</sup>

Jadi karena alasan-alasan itu, ketika tuntutan-tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian akhirnya disuarakan menyusul perluasan *berangsur-angsur* hak-hak pilih dan status kewarganegaraan penuh, tugas-tugas esensial identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal telah diselesaikan cukup jauh.<sup>2</sup> Waktu itu telah berkembang suatu penerimaan umum hak rezim untuk memerintah, dan rezim tidak hanya mempunyai kapasitas alokasi untuk memenuhi tuntutan-tuntutan rakyat, melainkan juga mekanisme institusional untuk memproses dan menyaringnya. Selain itu telah muncul suatu *konsensus* operasional mengenai aturan-aturan permainan politik *maupun* kebijaksanaan-kebijaksanaan dan orientasi-orientasi nasional yang paling fundamental; dan secara demikian tuntutan-tuntutan akan partisipasi dan pembagian sudah tidak begitu jauh jangkauannya atau begitu ribut sehingga menggoncangkan dasar-dasar organisasi dan sikap negara. Atau, dalam kata-kata Easton, "lingkup persoalan" sudah dipersempit untuk mencegah secara efektif "terlalu beratnya muatan sistem" (systems overload) yang dapat timbul dari "terlalu banyak input".<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (London, Unwin University Press, 1971).

<sup>2</sup>Lihat misalnya Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*; Hans Kohn, *The Idea of Nationalism*; dan Veblen, Bendix, Tilly, Marshall, dan lain-lain.

<sup>3</sup>David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, khususnya bab 7; dan Karl Deutsch, *The Nerves of Government*.



Tetapi di banyak negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, lingkungan sejarah lebih mempersulit daripada mempermudah pelaksanaan tugas-tugas rezim yang menentukan ini dengan sukses. Pertama, *rezim dihadapkan dengan keenam tantangan sekaligus*: identitas, legitimitas, penetrasi, dan pengumpulan modal jelas *belum* mantap ketika rezim menghadapi serangan tuntutan akan partisipasi dan pembagian.

"Identitas", sebagai suatu perasaan subyektif masyarakat nasional, sering sulit diciptakan karena adanya kebhinnekaan etnis, regional, keagamaan dan linguistik yang serius yang terdapat di banyak negara Dunia Ketiga yang baru merdeka, khususnya mereka yang perbatasannya digariskan secara semena-mena oleh negara-negara kolonial. Dan sebagai akibat kebhinnekaan ini, loyalitas-loyalitas primordial rakyat biasanya terarah pada keterikatan-keterikatan sosial yang bersifat primordial keluarga atau didasarkan secara personalistik (seperti hubungan bapak-anak buah), bukan pada "seperangkat ikatan sivik yang mencakup semuanya" (Geertz)<sup>1</sup> atau pada "seperangkat abstrak dan universal lambang dan pranata politik" (Jowitt).

Demikianpun banyak rezim Dunia Ketiga menghadapi suatu tugas sulit dalam menciptakan "legitimitas" sejati, yaitu diterimanya hak rezim untuk memerintah oleh mereka yang diperintah. Dan seperti diisyaratkan lebih dahulu kesulitan ini kerap kali juga merupakan warisan jaman kolonial. Karena di bawah pemerintahan kolonial seluruh persoalan legitimitas dibingkis dalam konteks khusus hubungan-hubungan rezim-masyarakat yang menyeluruh, demikian rupa sehingga *negara* biasanya bukan merupakan kristalisasi institusional "alamiah" norma-norma dan nilai-nilai sosial yang ada sebelumnya, tetapi sebaliknya merupakan suatu aparatur birokratis "buatan" yang dibangun oleh suatu kekuasaan asing untuk memajukan kepentingan-kepentingan administratifnya sendiri. Oleh sebab itu dengan tibanya kemerdekaan, jarang terdapat suatu tradisi mantap loyalitas yang didasarkan secara instrumental atau efektif terhadap negara yang dapat digunakan rezim post-kolonial baru dalam usahanya untuk merangsang pembangunan nasional. Loyalitas yang *didasarkan secara instrumental* hampir tidak mungkin dicapai, khususnya pada tahap-tahap awal pembangunan, karena sumber-sumber daya rezim tidak cukup untuk "membeli" dukungan rakyat untuk rezim lewat alokasi-alokasi pemerintah yang masif dan konstan. Dan tanpa adanya tradisi loyalitas yang *didasarkan secara efektif*, juga tiada "persediaan" dukungan rakyat yang berakar dalam yang dapat dihimbau oleh pemerintah untuk menolongnya mengatasi periode jangka pendek ketidakpuasan; secara demikian kemunduran-kemunduran kecil dalam pem-

<sup>1</sup> Clifford Geertz, "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States," dalam Geertz, ed., *Old Societies and New States*, hal. 105-157.



bangunan dapat menjadi krisis besar yang mengancam stabilitas seluruh sistem.

”Penetrasi” efektif aparaturnegara ke semua bidang dan tingkat negara biasanya juga lebih sulit bagi rezim-rezim Dunia Ketiga karena alasan-alasan yang disebutkan lebih dahulu. Artinya, birokrasi kolonial yang mendahului jaringan administratif rezim sekarang ini pertama-tama dimaksud untuk kontrol, bukan untuk pembangunan; terdapat sangat sedikit tekanan untuk mengadakan perubahan-perubahan di tingkat desa. Lagi pula, suatu sistem mekanisme-mekanisme institusional penetrasi yang jauh jangkauannya dan terkoordinasi, yang begitu penting untuk suatu kampanye pembangunan menyeluruh yang berhasil, tidak begitu saja muncul secara otomatis setelah kemerdekaan nasional diperoleh. Tetapi harus *diciptakan* oleh rezim lewat pilihan-pilihan kebijaksanaan yang seksama, sadar dan kerap kali sabar. Dan di suatu negara seperti Indonesia, penuh dengan masalah-masalah struktural seperti jaringan-jaringan pengangkutan dan komunikasi yang kurang memadai,<sup>1</sup> tugas ”pembangunan pranata-pranata”, menciptakan penetrasi rezim efektif ke semua bidang dan tingkat masyarakat, bukan saja lebih kompleks dan lebih sulit, tetapi juga lebih menentukan.

”Pengumpulan modal” merupakan tugas lain lagi dari Dunia Ketiga yang sangat dipersulit oleh faktor-faktor dengan dasar sejarah, baik obyektif maupun subyektif. Berlainan dengan negara-negara yang cepat mengadakan modernisasi, negara-negara Dunia Ketiga dewasa ini tidak dapat mempermudah tugas ini dengan menarik modal dari koloni-koloni yang jauh. Selain itu, syarat-syarat perdagangan internasional, antara komoditi-komoditi dasar dan barang-barang jadi, umumnya lebih menguras daripada menyumbang pada sumber-sumber modal dari kebanyakan rezim Dunia Ketiga. Lagi pula, negara-negara baru ini kerap kali menghadapi tekanan-tekanan penduduk yang benar-benar sangat berat, dan tanpa klep keamanan ekstern dan hanya dengan jumlah terbatas tanah yang dapat diolah untuk gerakan-gerakan penduduk intern. Masalah-masalah penduduk dan migrasi ini pada gilirannya kerap kali menjadi lebih parah akibat tradisi-tradisi budaya yang mendorong orang untuk mempunyai keluarga-keluarga besar dan tinggal dekat tempat kelahirannya. Suatu masalah lain, yang disebutkan lebih dahulu, ialah bahwa negara-negara Dunia Ketiga biasanya menderita akibat birokrasi yang terlalu besar dan lamban, yang secara harfiah menghabiskan tabungan nasional lewat gaji dan konsumsi mewah yang dirangsang korupsi, dan secara demikian memperlambat lebih lanjut proses pengumpulan modal. Akhirnya pengumpulan modal juga dihambat sistem nilai petani-petani yang tradisional, yang

---

<sup>1</sup>Lihat Jackson, ”The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia,” *loc. cit.*, hal. 23-34.



biasanya merupakan mayoritas penduduk masyarakat-masyarakat Dunia Ketiga dan biasanya adalah aktor-aktor ekonomi yang "irasional". Misalnya peningkatan jangka panjang potensi ekonomi kerap kali memerlukan penundaan pemenuhan kebutuhan, suatu gagasan yang bertolak belakang dengan harapan-harapan dan tingkah laku ekonomi kebanyakan petani. Dan juga merupakan suatu kebiasaan umum bahwa kelebihan ekonomi di tingkat desa digunakan untuk berbagai upacara keagamaan, perkawinan, pemakaman dan lain-lain untuk memenuhi kewajiban-kewajiban sosial tradisional dan meningkatkan status sponsor upacara-upacara, biarpun strategi efektif pengumpulan dana menuntut agar kelebihan itu dihemat dan ditanam kembali.<sup>1</sup>

Diskusi di atas ini berusaha menunjukkan bahwa negara-negara yang lambat melakukan pembangunan seperti Indonesia benar-benar bertindak dalam konteks sejarah yang sangat berlainan dengan negara-negara yang melakukan modernisasi lebih dahulu, suatu konteks sejarah yang lebih mempersulit penunaian tugas-tugas pokok rezim yang berhasil. Dan sebagian besar sebagai akibat "Efek Demonstrasi Internasional", tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian biasanya muncul secara "prematurnya", yaitu *sebelum* rezim mempunyai kemampuan-kemampuan (identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal) untuk menangani tuntutan-tuntutan itu secara efektif. Dalam terminologi Easton, rezim jadi tidak mempunyai kemampuan untuk membuat seimbang input dan output, dan "lingkup isu" begitu luas dan jauh jangkauannya sehingga sistem mudah menjadi "terlalu dibebani" tuntutan-tuntutan yang tidak diproses dan menumpuk. Atau dirumuskan secara lain, tuntutan-tuntutan bukan pejabat akan partisipasi dan pembagian, jika disuarakan secara efektif sedangkan *belum* dicapai identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal biasanya bukan saja memajaki sumber-sumber daya material rezim di luar kemampuan alokasinya, tetapi juga merongrong dasar-dasar institusional seluruh negara. Dan dengan demikian justru karena Indonesia *belum* menyelesaikan tugas identitas, legitimitas, penetrasi dan pengumpulan modal bahwa partisipasi massa dilihat sebagai gangguan bagi stabilitas.

---

<sup>1</sup>Lihat misalnya A. Thomas Kirsch, "The Thai Buddhist Quest for Merit," dalam John T. McAllister, Jr. ed., *Southeast Asia: The Politics of National Integration*, hal. 188-201; Manning Nash, "Burmese Buddhism in Everyday Life," dalam Robert Tilman, ed., *Man State and Society in Contemporary Southeast Asia* (New York, Praeger, 1969), hal. 103-114; dan S. Charles Wolf, *Peasants*.



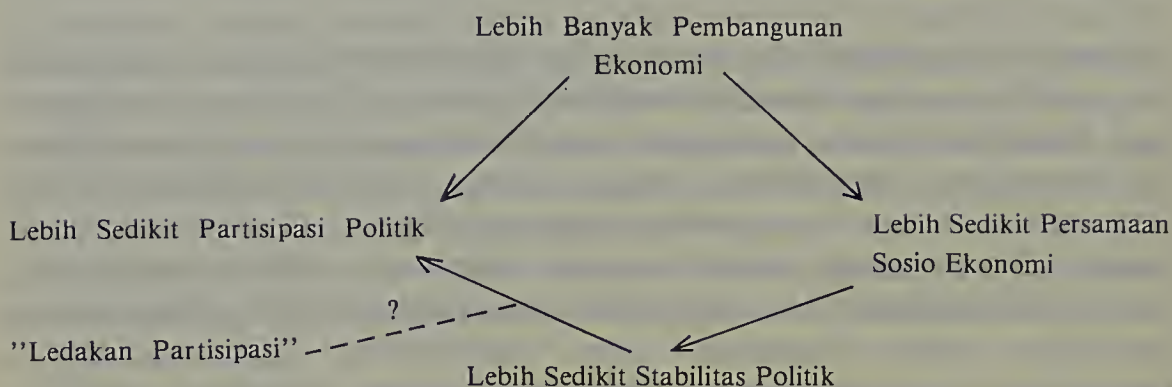
## INDONESIA DAN POLITIK STABILITASNYA

Penulis yang paling berpengaruh mengenai soal partisipasi dan stabilitas di Dunia Ketiga pastilah Samuel Huntington.<sup>1</sup> Menurut Huntington partisipasi yang terlalu banyak atau terlalu pagi sungguh-sungguh mengganggu stabilitas dan berfungsinya negara Dunia Ketiga, artinya perluasan partisipasi harus dibatasi atau ditunda sampai rezim mengembangkan cukup sumber daya material dan organisasi untuk menjamin pembinaan stabilitas dengan meningkatnya partisipasi. Jadi tugas rezim yang paling sering ditekankan oleh Huntington adalah "penetrasi" atau "pembentukan pranata-pranata", karena dia merasa bahwa suatu faktor kunci dalam memajukan stabilitas negara-negara Dunia Ketiga adalah penciptaan seperangkat mekanisme institusional, bukan pertama-tama untuk menggalakkan atau menyalurkan tuntutan-tuntutan penduduk yang baru digerakkan secara sosial, tetapi untuk *menyerap* tuntutan-tuntutan itu dan mengurangi akibat-akibat yang mengganggu stabilitas. Huntington merasa juga bahwa penyerapan tuntutan-tuntutan itu khususnya penting pada tahap-tahap awal perkembangan ekonomi, ketika laju yang berbeda-beda dari penyesuaian awal dengan operasi-operasi pasaran yang modern dan besar-besaran oleh berbagai kelompok dalam penduduk biasanya meningkatkan ketidaksamaan-ketidaksamaan ekonomi jangka pendek dan secara demikian menciptakan potensi ketidakstabilan. Hanya bila suatu tingkat tertentu pengumpulan modal telah terlaksana, hanya bila perkembangan ekonomi mencapai tahap "take-off", hanya bila rezim akhirnya mempunyai kemampuan alokasi untuk memenuhi tuntutan-tuntutan akan pembagian hasil-hasil pembangunan ekonomi yang lebih luas, partisipasi dapat diperluas tanpa mengancam stabilitas negara seluruhnya.

Masalah dengan jenis pengaturan politik "stabilitas pertama-tama" ialah bahwa ini adalah suatu sistem yang sukar diterobos, seperti diakui oleh Huntington sendiri. Dia kenyataannya sangat sensitif terhadap dilemma kesinambungan dan perubahan yang inheren pada apa yang disebutnya "model teknokratis" pembangunan Dunia Ketiga, tetapi yang saya sebutkan sebagai "negara birokratis". Jadi dia dan Nelson menyebutkan dilemma ini, cukup tepat, sebagai suatu "lingkaran setan" hubungan-hubungan antara variabel-variabel independen dan dependen:

---

<sup>1</sup>Lihat karyanya *Political Order and Changing Societies* (1968); dan karangan-karangannya "The Change to Change," dalam *Comparative Politics*, April 1971, hal. 283-322, "Political Development and Political Decay," *loc. cit.*, "Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems," dalam Huntington dan Moore, *Authoritarian Politics in Modern Society*, hal. 3-47, dan karyanya dengan Joan Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, *op. cit.*

Lingkaran Setan Model Teknokratis<sup>1</sup>

Bahwa model ini dengan tepat menggambarkan negara birokratis Indonesia adalah jelas. Indonesia di bawah Orde Baru memang menikmati pertumbuhan sosio-ekonomi menyeluruh yang relatif tinggi, dengan GDP nyata yang meningkat rata-rata 7,6% setahun.<sup>2</sup> Tetapi seperti diisyaratkan oleh Huntington dalam analisisnya mengenai tahap-tahap awal perkembangan ekonomi, pertumbuhan itu sejauh ini tidak menghasilkan persamaan ekonomi. Kenyataannya 40% bagian paling bawah penduduk Indonesia menerima kurang dari 20% seluruh pendapatan nasional.<sup>3</sup> Dan seperti diisyaratkan oleh Huntington lebih lanjut ketidaksetaraan ini biarpun pasti memberikan dasar obyektif penting bagi ketidakstabilan potensial, tidak mesti *menciptakan* ketidakstabilan, selama partisipasi politik dipertahankan pada tingkat rendah, seperti benar-benar terjadi di Indonesia.

Adalah benar bahwa di suatu negara seperti Indonesia partisipasi tidak akan mengalir begitu saja secara spontan segera setelah pemerintah "menyingkir" dan membiarkan bukan pejabat untuk menyuarakan secara independen kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan mereka dari luar aparatur negara. Seperti kami terangkan panjang lebar, terdapat variabel-variabel historis, budaya, geografis dan sikap yang penting yang biasanya *memperkuat* hakikat non partisipatoris negara birokratis maupun mengungkapkannya (bapak-anak buah-isme, buta huruf, dan kebhinnekaan primordial hanya beberapa di antara faktor-faktor itu). Tetapi adalah juga benar bahwa pemerintah Indonesia *tidak* menyingkir. De fakto, dia justru melakukan kebalikannya. Lebih baik atau lebih buruk, partisipasi massa efektif dalam politik Indonesia secara sengaja dan konsisten dibatasi oleh pemerintah untuk mempertahankan stabilitas negara.

<sup>1</sup>Huntington dan Nelson. *op. cit.*, hal. 24.

<sup>2</sup>Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 24.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 42.



Tetapi untuk menggenapkan "lingkaran setan" Huntington, diagram itu juga mengisyaratkan suatu pembenaran tambahan untuk mempertahankan partisipasi politik pada tingkat rendah ini. Rezim Indonesia sekarang ini telah berjanji akan mencapai laju tinggi perkembangan ekonomi sejak berkuasa menyusul politik ekonomi Soekarno yang merupakan suatu bencana mutlak. Dan oleh sebab laju tinggi pertumbuhan ini kerap kali menuntut penundaan gratifikasi ekonomi, partisipasi dibatasi sebagian sebagai usaha untuk mengurangi tuntutan-tuntutan akan pembagian yang, jika dipenuhi, dapat merintang proses pengumpulan modal, re-investasi, dan maksimisasi jangka panjang potensi ekonomi sekarang ini.

Suatu faktor lain lagi yang mendasari tiadanya antusiasme pada pemerintah Indonesia untuk partisipasi politik massa ialah perasaan pervasif bahwa konflik politik dan ideologi, karena pada hakikatnya memecah-belah, tidak mungkin memberikan sumbangan konstruktif bagi kesejahteraan negara. Perasaan ini bersumber pada sejarah dan dipengaruhi kebudayaan. Secara historis, ketidakbecusan parlemen dalam periode Demokrasi Liberal, pertarungan-pertarungan ideologi sengit selama Demokrasi Terpimpin, bahkan kompleksnya sistem sembilan partai pada awal 1970-an, semuanya mengurangi keinginan Indonesia untuk membiarkan persaingan politik dan ideologi dan ketidakpastian lebih lanjut. Dan oleh sebab Orde Baru menempatkan tekanan primer atas pembangunan ekonomi dan segi-segi lain "ketahanan nasional", konflik politik kerap kali dilihat sebagai pengalihan energi dan sumber-sumber daya nasional dari tugas-tugas yang lebih menentukan itu.

Perasaan bahwa "ideologi" harus tunduk pada "program" dalam politik Indonesia ini sudah barang tentu menunjang kemenangan Golkar pada tahun 1971 maupun 1977, dan juga mengijinkan Golkar tampak "di atas perebutan" politik partai yang picik dan memecah-belah. Dengan demikian Golkar disebut oleh pemerintah sebagai suatu "pengelompokan fungsional", untuk membedakannya dari "partai-partai politik", PPP dan PDI, yang tetap lebih "ideologis" fokusnya.<sup>1</sup>

Nilai-nilai budaya juga memainkan peranan penting dalam menunjang perasaan politik yang anti ideologi dan anti konflik itu. Khususnya dalam masyarakat Jawa tradisional, ciri-ciri seperti harmoni, ketenangan, kehalusan, hormat terhadap atasan, loyalitas personalistik, kesopanan, pelaksanaan upacara, ketidaklangsungan, kelihaian dan lain-lain dilihat sebagai nilai-nilai positif selama berabad-abad, dan nilai-nilai itu tetap mempunyai pengaruh besar dalam politik Indonesia.<sup>2</sup> Bapak-anak buah-isme, baik

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 34.

<sup>2</sup>Jackson, *op. cit.*, khususnya hal. 34-42.

sebagai dasar komunikasi sosial maupun sebagai suatu faktor menentukan dalam menentukan pola-pola aktual keanggotaan institusional dan loyalitas, sudah barang tentu hasil politik yang paling jauh jangkauannya dan paling penting dari perangkat nilai-nilai budaya ini seperti dibicarakan panjang lebar. Tetapi juga terdapat manifestasi-manifestasi politik lain yang penting: tiadanya kritik langsung terhadap anggota elit pemerintah tertentu; keengganan pegawai masing-masing untuk menyampaikan "berita buruk" kepada atasan, dan secara demikian menjauhkan organisasi dari umpan balik dari luar; keinginan untuk menciptakan *semu* persetujuan biarpun persetujuan substantif dan secara demikian juga efektivitas operasional tidak dicapai; tiadanya dialog yang terus terang dan terbuka mengenai alternatif-alternatif dan ramifikasi-ramifikasi kebijaksanaan; keunggulan pribadi-pribadi atas kepentingan-kepentingan organisasi; penerimaan pasif keterangan-keterangan pemerintah dan berlakunya dogma pada umumnya; usaha mencari *konsensus*, bukan menerima perbedaan-perbedaan pendapat sebagai sesuatu yang sehat dan alamiah; dan anggapan bahwa kemajuan tidak dihasilkan konflik tetapi persetujuan. Semua tendensi politik yang menentukan ini secara langsung berkaitan dengan berlangsungnya nilai-nilai budaya tertentu yang jelas dalam masyarakat Indonesia. Soalnya bukanlah bahwa nilai-nilai budaya itu sendiri sedikit "salah", tetapi biasanya memajukan suatu "ethos" menyeluruh tertentu, yang menentang diterimanya dan dilembagakannya konflik politik dan ideologi, dan dengan demikian *juga* menentang dibentuknya sistem politik partisipasi sejati di Indonesia.

## KESIMPULAN

Seperti kita lihat, memang sulit ke luar dari "lingkaran setan" sistem negara birokratis. Hal ini mungkin secara khusus berlaku bagi Indonesia, di mana pemerintah dengan sengaja melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dimaksud untuk memelihara stabilitas secara yang merugikan partisipasi. Jadi paling tidak untuk waktu sekarang sebagian terbesar penduduk Indonesia harus dengan sabar menantikan keputusan-keputusan mendatang rezim untuk memperluas status keanggotaan politik yang efektif dan kekuasaan sejati untuk mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan di luar batas-batas sempit kalangan elit sekarang ini. Dan kenyataannya rezim secara berkala mengatakan bahwa partisipasi *akan* diperluas secara berangsur-angsur tetapi mantap bila pemilih menunjukkan "kematangan" yang meningkat. "Sepuluh tahun lagi" adalah perkiraan umum pemerintah untuk waktu yang "diperlukan agar proses pematangan sosial dan politik ini"<sup>1</sup> terjadi.

<sup>1</sup>Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 35.



Demikianpun rezim sering menunda perluasan partisipasi politik sambil berusaha lebih dahulu untuk menunaikan tugas "legitimitas". Asumsinya ialah bahwa partisipasi dapat diperluas tanpa mengancam kestabilan nasional kalau dan hanya kalau "hak untuk memerintah" pemerintah telah berakar secara kuat dalam persepsi subyektif penduduk. Jadi ungkapan perasaan loyalitas rakyat kepada negara dan suatu konsensus yang berfungsi mengenai asas-asas politik bangsa yang paling dasar dilihat oleh rezim sebagai prasyarat esensial untuk perluasan partisipasi. Tetapi penalaran serupa ini dapat melakukan kesalahan memasang gerobak di depan kuda. Karena apabila *tiada* partisipasi rakyat dalam pemilihan pemimpin-pemimpin dan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional, bagaimana dapat dicapai loyalitas rakyat dan penerimaan hak pemerintah untuk memerintah? Atas dasar apa legitimitas dapat diteguhkan jika *tiada* keterlibatan massa efektif dalam pengambilan keputusan politik? Seperti diisyaratkan pertanyaan-pertanyaan ini, adalah sangat mungkin untuk mengemukakan sebaliknya: bahwa sebenarnya adalah *partisipasi* yang merupakan prasyarat yang perlu bagi *legitimitas*, bukan sebaliknya.

Jelas ada bahaya bahwa dengan memberikan kepada partisipasi hanya suatu peranan "pengikut" dalam proses menyeluruh perkembangan politik dan ekonomi, kita mungkin menghukumnya untuk tidak muncul selamanya. Dalam usaha kita untuk memelihara kestabilan, kita mungkin akan menanti begitu lama munculnya "prasyarat-prasyarat" partisipasi tersebut, sehingga kita melupakan partisipasi sama sekali sebagai suatu tujuan. Atau sebagai alternatif, jika *pemerintah* terlalu lama tidak memperluas partisipasi politik dalam saluran-saluran institusional yang dapat dikelola, warga negara mungkin menjadi jemu menanti. Mereka mungkin akan memutuskan bahwa rezim memandang partisipasi sebagai suatu kemewahan yang tidak dibutuhkan rakyat, rakyat menganggap stabilitas sebagai suatu kemewahan yang tidak perlu bagi *rezim*. Dengan demikian "ledakan partisipasi"<sup>1</sup> seolah-olah tidur di bawah permukaan negara birokratis seperti seekor beruang dalam tidur musim dingin; dan rezim akhirnya akan kehabisan dalih untuk menunda musim semi terus-menerus.

Kemungkinan "ledakan partisipasi" serupa itu jelas ada di Indonesia dewasa ini seperti disadari oleh pemerintah dengan baik. Dengan demikian masyarakat Indonesia kerap kali disebut oleh rezim Orde Baru sebagai "floating mass", artinya dia kini tidur dan tanpa organisasi tetapi dapat menjadi sangat berbahaya. Oleh sebab itu mayoritas rakyat Indonesia harus dilarang memasuki dunia politik yang efektif. Karena rezim takut bahwa perluasan status keanggotaan politik yang luas dan cepat dan perluasan hak-

<sup>1</sup>Huntington dan Nelson, *op. cit.*, hal. 17-41.



hak sejati untuk mengambil keputusan dan mempengaruhi keputusan pada rakyat banyak, tidak hanya akan menghasilkan disuarakannya secara prematur tuntutan-tuntutan alokasi yang dapat mengganggu stabilitas dan fungsi negara, tetapi juga suatu ethos partisipasi menyeluruh yang akan merongrong dasar-dasar ontologis, organisasi dan tingkah laku fundamental negara birokratis sama sekali.

Kenyataannya gagasan "kematangan" nasional ini tak lain ialah cara lain untuk menyebutkan argumen "penjadwalan dan pengurutan" yang diuraikan lebih dahulu. Jadi partisipasi hanya akan diperluas bila dapat dilakukan tanpa mengganggu stabilitas nasional; artinya, hanya setelah prasyarat-prasyarat esensial tertentu dipenuhi. Tetapi prasyarat-prasyarat ini, khususnya "legitimitas" dan "pengumpulan modal" tidak secara otomatis dihasilkan dengan waktu. Seperti jelas ditunjukkan oleh pengalaman banyak negara Dunia Ketiga, tiada jaminan bahwa laju tinggi pertumbuhan ekonomi akan menghasilkan suatu tingkat "pengumpulan modal" yang cukup untuk meyakinkan pemerintah bahwa dia sekarang dapat memenuhi meningkatnya tuntutan-tuntutan pembagian yang pasti akan dihasilkan perluasan partisipasi politik.

Untuk menghindari ketidakstabilan "terlalu banyaknya beban sistem", rezim harus berusaha membuat seimbang input dan output. Jadi dia tidak dapat membiarkan penyuaan tuntutan-tuntutan yang tidak dapat dipenuhinya karena kekurangan sumber-sumber daya material. Tetapi bahayanya ialah bahwa suatu tekanan rezim yang terlalu besar atas "stabilitas dengan segala biaya" akan menghasilkan suatu situasi di mana perluasan partisipasi politik ditangguhkan untuk *selamanya*, dengan alasan bahwa pengumpulan modal "belum" mencapai tingkat di mana rezim dapat memproses secara efektif tuntutan-tuntutan alokasi yang meningkat.

Kenyataannya mungkin kekuatiran rezim itu dapat dibenarkan. Partisipasi politik massa yang efektif biasanya memang merongrong berbagai faktor obyektif dan subyektif yang menopang negara birokratis dan membatasi hakikatnya (apakah bapak-anak buah-isme, konsepsi kekuasaan tradisional, tiadanya debat ideologi dan lain-lain). Tetapi mungkin juga benar bahwa rezim mempunyai sedikit pilihan dalam hal itu karena negara birokratis mungkin tidak dapat dipertahankan dalam bentuknya sekarang ini *tidak peduli* keinginan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan rezim. "Akibat Demonstrasi Internasional" dan mobilisasi sosial orang-orang yang secara tradisional pasif menjadi aktor-aktor sejarah yang sadar sebagai akibat berbagai proses modernisasi yang berjalan,<sup>1</sup> menjamin bahwa perluasan partisipasi politik akhirnya

---

<sup>1</sup>Lihat misalnya Inkeles dan Smith, *Becoming Modern*; Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*; dan sudah barang tentu Karl Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," dalam *The American Political Science Review*, September 1961.



akan dilakukan, apakah diberi angin oleh rezim atau dikekang. Itu adalah suatu kepastian, suatu data sejarah. Satu-satunya soal ialah apakah rezim akan menderita atau menarik keuntungan dari perluasan ini, yaitu apakah munculnya partisipasi ini akan terjadi *dalam* sistem (dan secara demikian menunjang loyalitas rakyat dan diterimanya aturan-aturan percaturan politik oleh rakyat) atau *di luar* sistem (dan secara demikian kemungkinan besar melawan sistem sama sekali).

Bagi rezim jawabannya tidaklah terletak dalam melawan setiap dan segala usaha rakyat untuk meningkatkan partisipasi, karena kebijaksanaan serupa itu hanya akan menjamin bahwa jika partisipasi *meluas*, seperti pasti akan terjadi, dia akan melakukannya dalam suatu ledakan kekerasan yang mungkin akan menghancurkan semua keuntungan yang dicapai selama bertahun-tahun pimpinan Orde Baru. Akhirnya kelangsungan rezim bergantung pada kemampuannya dan kesediaannya untuk membangun seperangkat pranata partisipasi untuk *memenuhi* meningkatkan tuntutan-tuntutan rakyat akan partisipasi dan pembagian. Stabilitas jangka pendek mungkin akan mengalami kemunduran sementara, bila bukan-pejabat bergerak memasuki dunia politik yang efektif untuk pertama kali dan mulai menyuarakan kepentingan-kepentingan ideal dan material mereka; dan rezim memang harus melepaskan beberapa sifat "negara birokratis"-nya. Tetapi cepat dibentuknya dan diperluasnya pranata-pranata partisipasi yang berarti rupanya adalah satu-satunya jalan untuk mengamankan stabilitas jangka panjang negara Indonesia.

# NEGARA KESEJAHTERAAN KONKRETISASI DEMOKRASI SOSIAL\*

Negara kesejahteraan (welfare state) yang bagi banyak orang abad ke-20 telah menjadi *sinonim dengan demokrasi sosial*, yaitu *demokrasi dengan keadilan sosial*, bukanlah suatu perkembangan yang mendadak atau penuh keke-  
rasan, melainkan suatu perkembangan berangsur-angsur, bukan suatu pergolakan. Oleh sebab itu untuk melihatnya dalam perspektif yang tepat, kita harus memahami pengaruh-pengaruh sejarah yang ikut memberikan sumbangannya. Khususnya abad ke-19 harus dilihat sebagai periode pembentukannya, dan analisa sejarahnya terutama adalah sejarah masyarakat Inggeris dalam periode itu. Pengaruh-pengaruh sejarah ini merupakan suatu pola tersendiri yang tidak sedikit meletakkan dasar masyarakat yang dikenal sebagai "negara kesejahteraan" (welfare state).

## PERKEMBANGAN EKONOMI DAN POLITIK

Membesarnya kue nasional Inggeris, yang menyusul revolusi industri, memungkinkan semua kelas penduduk meningkatkan taraf hidup mereka. Perkembangan ini tidak dicapai atas biaya keuntungan yang juga membesar. Hasilnya ialah suatu harmoni kepentingan yang terus berlangsung sampai pecahnya Perang Dunia I. Dalam periode ini perbaikan nasib kelas yang satu tidak membuat kelas yang lain miskin, seperti terjadi dewasa ini. Kemajuan ekonomi cukup besar untuk mempertahankan suatu kenaikan pendapatan yang universal.

---

\*Diambil dari Michael P.O. PURCELL, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953), hal. 66-91, oleh Kirdi DIPOYUDO.



Sebagai akibat perubahan-perubahan teknis dalam industri, maka berkembanglah satuan-satuan produksi yang besar. Hukum meningkatnya hasil beroperasi dengan kuatnya. Pada sementara kasus organisasi-organisasi besar ini menjadi monopoli. Banyak industri muncul yang menghasilkan jawatan-jawatan dan pelayanan-pelayanan skala nasional. Organisasi-organisasi besar yang baru ini memerlukan tingkat pengawasan dan penguasaan negara yang lebih tinggi daripada industri-industri kompetitif yang lebih kecil, yang digantikannya. Pendapat umum dalam beberapa kasus menuntut nasionalisasi atau munisipalisasi (pengotaprajaan) - Sosialisme "gas dan air." Transisi ini menjadi lebih mudah akibat pertumbuhan manajemen dingin (impersonal) perusahaan-perusahaan besar - "revolusi manajemen." Perubahan dari pemilikan swasta menjadi pemilikan pemerintah dapat dilakukan tanpa kekerasan.

*Perluasan hak pilih* berdasarkan ketentuan-ketentuan *Reform Act* tahun 1832, 1867 dan 1884 sudah barang tentu menggeser perimbangan kekuasaan dari minoritas ke mayoritas. Pada awal abad ke-19, kekuasaan politik adalah di tangan kaum bangsawan tuan tanah, sesudah 1832 di tangan kelas menengah, dan sesudah 1884 kelas buruh merupakan mayoritas pemilih. Adalah Babeuf pada waktu Revolusi Perancis yang mengatakan bahwa *persamaan ekonomi adalah ekor persamaan politik* yang alamiah dan perlu. Walaupun tekanan utama abad ke-19 adalah atas hak-hak politik, terjadi suatu perkembangan penting *hak-hak sosial* seperti terungkap dalam Undang-undang Perumahan, Kesehatan Umum dan Pendidikan Umum. Gladstone dan kaum liberal sesamanya tidak pernah diidentifikasi dengan Mazhab Manchester. Mereka mengakui bahwa pada waktunya dan dalam keadaan tertentu tindakan negara harus mempunyai orientasi baru.

*Pertumbuhan organisasi-organisasi kelas buruh* juga harus diperhatikan. Serikat-serikat buruh pelan-pelan mengatasi hambatan-hambatan hukum dan politik yang merintang pengakuan dan pengesahannya secara nasional. Dalam kenyataan mereka menjadi tulang punggung agitasi rakyat. Koperasi yang sebagian besar dikuasai gagasan-gagasan Robert Owen berkembang dan menjadi makmur di antara kelas-kelas buruh. Akhirnya, menanjaknya Partai Buruh, yang didukung dan dibiayai oleh serikat-serikat buruh, membawa pandangan-pandangan orang biasa ke depan bangsa. Jaman tawar-menawar kolektif dan aksi politik kelas buruh yang sadar telah tiba dan kini belum berakhir.

*Kemenangan golongan Liberal* tahun 1906 dan publikasi *Laporan Komisi Undang-undang Fakir Miskin* tahun 1909 (Report of the Poor Law Commission) juga memainkan suatu peranan penting dalam penentuan kejadian-kejadian yang menyusul. Dalam usaha untuk menekankan dan mengamankan kemenangan mereka dalam pemilihan, Asquith dan Lloyd George mengajukan

banyak rancangan undang-undang yang diperhitungkan akan disetujui para pemilih. *Undang-undang Pensiun Hari Tua* tahun 1908 dan *Undang-undang Asuransi Nasional* tahun 1911 dengan baik mengungkapkan hal itu. Bidang penguasaan negara banyak diperluas sebagai akibat perundang-undangan yang progresif ini. Kalau golongan Liberal lebih baik mengetahui akibat-akibat terakhir kebijaksanaan mereka dan kurang memikirkan untuk mengalahkannya lawan-lawan politik mereka, mereka akan lebih banyak berjasa bagi Inggris.

Kalau satu fakta lebih dari lain-lainnya mempengaruhi rangkaian kejadian-kejadian ekonomi menuju negara kesejahteraan, itu adalah *meningkatnya pengangguran* sesudah tahun 1920 dan lebih lagi sesudah tahun 1930. Munculnya depresi besar sangat meningkatkan jumlah penganggur dan mendatangkan banyak penderitaan. Kebijakan-kebijaksanaan politik belakangan ini dibayangi dan dikuasai oleh ketakutan akan terulangnya hal itu. Usaha untuk mempertahankan penempatan penuh (full employment) dan tindakan-tindakan untuk jaminan sosial adalah usaha untuk memberikan keamanan yang lebih besar sebagai perlindungan terhadap kemiskinan dan pengangguran.

## PERKEMBANGAN TEORETIS DAN IDEOLOGIS

Inggris selalu mempunyai suatu *tradisi besar pembaruan sosial* yang tidak pernah mati. Pada Abad Pertengahan adalah Gereja yang mendorong praktek karya-karya sosial. Reformasi, biarpun menghancurkan kesatuan Inggris Abad Pertengahan, tidak melenyapkan kepercayaan Kristen. Sepanjang abad ke-18 dan ke-19 katahati non-konformis adalah aktif untuk pembaharuan sosial. Golongan Wesleyan dan Methodis khususnya menonjol sebagai pendukung gerakan ini. Juga dalam parlemen terlihat bukti adanya katahati sosial. Shaftesbury berjuang gigih dan lama untuk perbaikan syarat-syarat kerja pekerja-pekerja industri. Kaum sosialis Kristen, Kingsley dan Maurice, sangat aktif dalam usaha mereka untuk menyembuhkan penyakit-penyakit sosial masyarakat Victorian. Carley, Ruskin dan Morris, kritisi romantis sistem kapitalis, mempunyai pengaruh besar sekali atas pemikiran dan praktek sejaman. Kardinal Manning adalah seorang pejuang Katolik pembaruan sosial yang besar.

Kaum utilitaris mengajukan suatu pembuktian teoretis bahwa suatu *pembagian yang sama menghasilkan suatu kondisi kebahagiaan maksimum untuk masyarakat*. Ini menjadi suatu dalil sentral utilitarisme radikal. Inggris sangat dipengaruhi oleh *pemikiran utilitaris*. Bentham, Mill, Sidgwick dan



Marshall menganut utilitarisme. Adalah William Harcourt yang pada tahun 1894 mengatakan "kita semua sekarang sosialis" dan paradoks 1890-an ini menjadi slogan abad ke-20.

Suatu pengaruh besar yang ikut menyiapkan Inggris untuk pendirian negara kesejahteraan adalah *pertumbuhan cepat Masyarakat Fabian* (Fabian Society). Fabianisme pertama-tama berasal dari Robert Owen. Dia memperjuangkan pengembangan *gerakan koperasi konsumen* yang dibedakan dari perkumpulan-perkumpulan produsen daratan Eropa. Ini merupakan awal asal bias (kecondongan) Inggris untuk kolektivisme yang dibedakan dari bias daratan Eropa untuk sindikalisme. Henry George juga mempengaruhi Fabianisme dengan argumen-argumennya untuk memajaki uang sewa ekonomi (economic rent) karena merupakan suatu pendapatan cuma-cuma. Akhirnya George Bernard Shaw dengan menelanjangi teori nilai kerja Marx menyelamatkan Inggris dari ajaran komunis. Seperti Arland Ussher mengatakan dalam *The Listener*, 9 Agustus 1951: "Seperti Wesley menyelamatkan Inggris dari Revolusi Perancis, demikianpun Shaw boleh jadi menyelamatkan Inggris dari Revolusi Rusia." Kutipan ini sekali lagi menggambarkan peranan yang dimainkan orang-orang Irlandia dalam pemikiran Inggris.

Abad ke-20 menyaksikan menanjaknya *hak-hak sosial*, seperti abad ke-18 merupakan jaman *hak-hak sipil*, dan abad ke-19 era *hak-hak politik*. Kesadaran baru akan hak-hak sosial ini bersamaan dengan melemahnya kepercayaan akan manfaat proses pasaran bebas. Ahli-ahli ekonomi seperti Pigou, Keynes dan belakangan juga Knapp menemukan banyak kekecualian dalam kepercayaan rakyat bahwa segala sesuatu akan beres kalau usaha bebas dipertahankan. Doktrin harmoni kepentingan untuk pertama kalinya dipersoalkan dan diragukan. Suatu peralihan mulai dari valuasi swasta ke valuasi sosial pelayanan-pelayanan individu, dari ide persamaan hak-hak alamiah ke ide persamaan nilai sosial. Munculnya hak-hak sosial baru ini mengungkapkan awal suatu trend baru dari kontrak ke status.

*Laporan Komisi Undang-undang Fakir Miskin* tahun 1909 merupakan suatu faktor lain yang perlu diperhatikan. Dalam satu soal pokok Minoritas dan Mayoritas Komisi sepakat. Keduanya menganggap Undang-undang Fakir Miskin usang, dan mengusulkan agar Dewan-dewan Pengawal Ad Hoc dibubarkan dan kekuasaannya diserahkan kepada dewan-dewan kota dan distrik. Tetapi *Laporan Minoritas*, di bawah inspirasi Sidney Webb, mengusulkan penghapusan sama sekali Undang-undang Fakir Miskin, pembentukan di bawah instansi-instansi lokal suatu *dinas kesehatan umum* dan suatu *sistem tunjangan yang komprehensif untuk para penganggur* atas dasar hak untuk bekerja.

Tiada kumpulan benang pemikiran yang bermacam-macam itu yang ikut membentuk pola negara kesejahteraan lengkap tanpa meninjau pengaruh *positivisme*. Abad ke-19 yang menyaksikan pertumbuhan utilitarisme dalam ekonomi adalah juga jaman positivisme hukum yang sejak itu mewarnai pemikiran hukum Inggeris. Kedua gerakan itu berkaitan dan terpaut. Kalau maksimum kegunaan merupakan ujian kebahagiaan, maka tidak dapat ada konflik antara kebahagiaan dan keadilan. Positivisme hukum meratakan jalan untuk utilitarisme. Adalah melemahnya hak-hak perorangan akibat konsepsi baru jurisprudensi bersama-sama dengan tradisi kuat negara sebagai sesuatu mistik yang mempunyai hidupnya sendiri yang bermuara pada Sosialisme Nasionalis di Jerman dan penghancuran kebebasan di banyak negara Eropa. Hegel menghantui pemikiran Jerman. Di Inggeris positivisme tidak berkembang menjadi totalitarisme, tetapi menjurus ke suatu bentuk kekuasaan negara yang berlainan tetapi tidak kurang berbahaya, yaitu negara kesejahteraan.

## DEFINISI NEGARA KESEJAHTERAAN MODERN

Perkembangan-perkembangan politik, ekonomi dan sosial yang kita lihat di atas ikut banyak menunjang pertumbuhan suatu masyarakat yang disebut *negara kesejahteraan*. Istilah yang belum mendapatkan suatu definisi tepat dalam ilmu politik ini secara kasar digunakan untuk membatasi suatu masyarakat yang mempunyai semua atau sejumlah dari ciri-ciri berikut: (1) suatu *skema jaminan sosial* yang luas dan lengkap terhadap resiko-resiko dan bahaya-bahaya kehidupan yang biasa; (2) penyediaan banyak *pelayanan cuma-cuma* oleh negara; (3) dipertahankannya *penempatan penuh* tanpa memandang biaya; (4) tingkat tinggi *persamaan pendapatan* yang didasarkan atas perpajakan redistributif (untuk membagi kembali); dan (5) pemilikan banyak jawatan dan industri terkemuka oleh negara.

*Trend-trend pokok* yang bersama-sama menghasilkan negara kesejahteraan - yang dapat dianggap lengkap dengan *Rencana Asuransi Nasional* tahun 1948 - telah diringkaskan oleh John Stirling dalam suatu kertas kerja yang disampaikan kepada British Association pada tahun 1951 sebagai berikut:

- (1) perkembangan pelayanan-pelayanan sosial pemerintah dari pelayanan-pelayanan sosial sukarela;
- (2) digantikannya pelayanan Undang-undang Fakir Miskin yang menyeluruh yang didasarkan atas kesepakatan oleh sejumlah pelayanan khusus yang didasarkan atas kewarganegaraan;



- (3) meluasnya satuan administratif dari pemerintah lokal ke pemerintah pusat, yang kadang-kadang bertindak atas dasar regional;
- (4) pemindahan bagian besar beban keuangan dari industri lokal ke kas negara;
- (5) dianutnya oleh negara, yang meminjam dari pengalaman perkumpulan-perkumpulan amal dan serikat-serikat buruh, *asas asuransi bersama* untuk pembayaran uang tunai waktu sakit dan menganggur, dan pembayaran pensiun serta tunjangan hari tua dan pembayaran kepada janda/duda serta yatim piatu, sebagai ganti bantuan fakir miskin, yang merupakan satu-satunya sumber bantuan bagi generasi-generasi yang lampau dalam keadaan serupa.

Suatu masyarakat serupa itu mempunyai *keuntungan-keuntungan maupun kerugian-kerugian ekonomi, politik dan moral*, yang harus kita tinjau. *Putusan akhir* kita, berupa persetujuan atau penolakan, harus bergantung pada suatu evaluasi seksama dan perbandingan keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian dalam ketiga bidang yang terpisah tetapi erat berkaitan satu sama lain itu.

## KEUNTUNGAN EKONOMI

Negara kesejahteraan memberikan *keamanan* terhadap kemiskinan dan kebutuhan akibat usia tua, sakit atau pengangguran. *Undang-undang Asuransi Nasional* tahun 1911 dan *Undang-undang Asuransi Pengangguran* tahun 1920 misalnya secara terang-terangan diajukan untuk mengurangi ketakutan akan kekurangan akibat kehilangan pekerjaan. Banyak meningkatnya perundang-undangan sosial, yang merupakan segi karakteristik pemikiran parlemen abad ke-20, didorong oleh keinginan untuk *mengatasi akibat-akibat pengangguran yang kronis, siklis dan musiman*. Ingatan akan Depresi Besar membayangi partai-partai politik dan sebagian besar menentukan program-program modern.

*Persamaan pendapatan dan kesempatan yang lebih besar* adalah keuntungan lain negara kesejahteraan. Yang pertama dijamin dengan perpajakan redistributif, dan yang kedua dengan penyediaan pendidikan cuma-cuma, beasiswa dan lain sebagainya. Ketidaksamaan kesempatan selalu disuarakan sebagai salah satu noda besar sistem kapitalis. Seratus tahun terakhir ini menyaksikan suatu revolusi berlanjut yang diilhami ketidaksetujuan dengan ketidakadilan dan ketidaksamaan.

Abad ke-20 telah melihat *menanjaknya hak-hak sosial* yang tidak didasarkan atas nilai pasaran pelayanan-pelayanan yang disediakan. Orang-orang kini dianggap mempunyai hak atas manfaat dan pelayanan melebihi apa yang mereka peroleh dengan pekerjaan mereka. Lagi pula, *pendapatan orang-orang* sampai batas-batas tertentu *ditetapkan oleh negara*. Penggantian valuasi swasta nilai seorang yang ditetapkan dalam pasaran terbuka oleh suatu valuasi umum atau sosial didasarkan atas *perasaan martabat manusia* dan atas *konsep-konsep demokrasi ekonomi*. Pendek kata, pembagian pindah dari bidang ekonomi ke bidang politik, dari kekuatan-kekuatan permintaan dan suplai ke kekuatan-kekuatan dan tekanan para pemilih. Negara bukan lagi pasif dan menjadi *kuat, aktif, konstruktif dan pervasif* (meresapi segala sesuatu). Adalah trend pendapat umum dari kontrak ke status, dari liberalisme ke intervensi pemerintah yang meletakkan dasar-dasar negara kesejahteraan.

Kebijaksanaan penempatan penuh, yang merupakan ciri negara kesejahteraan, berusaha *memanfaatkan sumber-sumber tenaga kerja masyarakat sepenuhnya*, dan dalam hal ini sangat berhasil. Adanya penempatan penuh merupakan suatu perubahan yang jelas dari dasawarsa-dasawarsa sebelumnya ketika seluruh pemikiran kebijaksanaan ekonomi ialah memecahkan masalah-masalah *akibat* pengangguran. Tidak lagi orang yang mau dan ingin bekerja sia-sia mencari pekerjaan.

## KEUNTUNGAN POLITIK

Negara kesejahteraan modern sudah barang tentu menghasilkan *semangat dan perasaan kepuasan sosial*. Adanya nafsu revolusioner di antara kelas-kelas buruh menjadi suatu kemungkinan yang kecil dan jauh. Permusuhan dan iri hati yang timbul akibat perbedaan-perbedaan besar digantikan perasaan keamanan, kesempatan dan prospek kemajuan. Meluasnya komunisme atheis, yang berkembang di mana ada kemiskinan diperlambat. Negara kesejahteraan adalah suatu eksperimen dalam *sosialisme evolusioner* sebagai lawan sosialisme revolusioner.

## KEUNTUNGAN MORAL

Sekali lagi, *kekerasan pasaran diperlunak* oleh keadaan yang terdapat dalam negara kesejahteraan. Kebutuhan dan jasa menjadi dasar pendapatan, dan ketidakadilan, yang sering terdapat dalam sistem pasaran bebas, ditiadakan. Adanya pekerjaan yang terlalu berat juga dihapus. Tiada serikat buruh



atau partai politik kini akan mendukung keadaan serupa itu. Perkembangan ini menandai *pemasukan kembali pertimbangan-pertimbangan moral dalam penetapan harga-harga*, yang sebagian besar diabaikan pada jaman Laissez-Faire.

## KERUGIAN EKONOMI

Kerugian ekonomi besar negara kesejahteraan yang pertama ialah *bahaya terhadap insentif*. Keir Hardie sekitar limapuluh tahun yang lalu memulai slogan "hak untuk bekerja." Seruan yang dibuatnya terkenal itu pertama dimasukkan dalam program partai Buruh, tetapi kini telah menjadi milik umum semua partai. "Hak untuk bekerja" adalah suatu asas yang sangat sehat. Tetapi hak ini akan tanpa arti dan tinggal suatu kalimat muluk kecuali kalau dibarengi suatu asas lain, yaitu *kewajiban untuk bekerja dengan baik*. Ada suatu bahaya serius bahwa penyediaan pelayanan-pelayanan sosial oleh pemerintah merongrong tanggung jawab, percaya diri dan harga diri.

Dewasa ini diajarkan suatu *doktrin bahwa orang-orang harus bergantung pada negara dalam segala sesuatu*. Ideologi ini disajikan sebagai suatu penemuan yang mengagumkan, padahal dalam kenyataan suatu bentuk demagogi yang paling merongrong moral dan paling merusak. Bila demokrasi mulai menjadi suatu kompetisi antara politisi untuk menjanjikan paling banyak kepada orang-orang yang tidak bekerja dan tidak memikirkan kehidupan mereka, ia pada jalan ke kehancuran, karena merupakan suatu komplotan untuk merampas dan ketidakadilan, dan secara demikian melanggar asas-asas hukum alam. Sekali lagi, dorongan untuk menabung dan menanamkan modal tidak boleh dihancurkan.

Tiada bangsa dapat makmur dan berkembang kecuali kalau ia *menabung*. Kaum sosialis mengatakan bahwa negara harus menyediakan seluruh keuangan untuk pembangunan modal, dan mereka berpretensi bahwa mereka mempunyai suatu bentuk yang magis dan tidak menyakitkan untuk menghasilkannya, tetapi ujian pengalaman menunjukkan bahwa mereka tidak mempunyai cara lain kecuali dengan *memaksa rakyat biasa untuk menghabiskan lebih sedikit daripada apa yang mereka hasilkan*. Mereka melakukannya di Uni Soviet dengan tidak memberikan cukup uang kepada orang-orang untuk dibelanjakan, sedangkan di Inggeris mereka melakukannya dengan tidak memberikan kepada orang-orang cukup barang untuk dibeli. Dalam kedua kasus itu kita berhadapan dengan suatu bentuk sederhana *perbudakan ekonomi*. Dalam suatu masyarakat yang benar-benar bebas, tabungan suatu bangsa datang dari *penghematan masing-masing warganegara dan institusi-institusi mereka*

*yang sukarela dan intelijen*, seperti bank, perusahaan asuransi dan perkumpulan manfaat. Pembatasan dividen baru-baru ini merupakan suatu pukulan terhadap perluasan dan sukses. Pembekuan imbalan menghambat penciptaan kekayaan baru.

Harus ditakutkan bahwa kaum sosialis lebih memikirkan untuk *menyamakan kekayaan yang ada daripada untuk menghasilkan kekayaan baru*. Mereka jelas mengabaikan akibat kebijaksanaan serupa itu yang merugikan inisiatif dan usaha. Rakyat Inggeris tahu bahwa ekonomi mereka menuntut produksi yang meningkat, konsumsi yang dikurangi dan rangsangan ekspor. Tetapi terdapat soal-soal umum yang tidak secara kelihatan berkaitan dengan kesejahteraan individual mereka. Bahayanya ialah bahwa suatu kebijaksanaan yang memusatkan secara tidak teratur untuk meratakan kekayaan, produksi kekayaan bisa dirugikan. Terdapat tekanan terlalu besar atas pembagian sehingga produksi kurang diperhatikan. Kalau setiap orang mengambil sebanyak mungkin dari negara kesejahteraan, dan memasukkan sedikit seperti diwajibkan, masyarakat serupa itu akan ternyata suatu penipuan dan suatu jerat.

Kini ada tendensi yang meningkat untuk *membatasi persaingan*, dan tendensi ini sebaiknya dikekang. Persaingan adalah suatu *insentif yang sangat kuat* untuk menghasilkan harmoni antara kepentingan-kepentingan swasta dan umum. Persaingan umumnya dikecam dan dicaci maki oleh golongan sosialis sebagai salah satu ketidakadilan sistem kapitalis yang tidak bisa dibiarkan, tetapi adalah instruktif (membuka mata) untuk mencatat bahwa pemerintah Uni Soviet merasa tepat untuk memulihkannya pada suatu tempat yang sangat penting dalam organisasi industri. Persaingan bukan saja menghasilkan suatu kepuasan insani yang sah, tetapi juga mempunyai suatu peranan esensial dalam usaha yang perlu. Kita jumpai kegembiraan besar keberhasilan, lewat kecerdikan dan usaha, dalam keadaan kesulitan dan resiko. Negara tidak boleh berusaha menghapus persaingan, tetapi harus mengusahakan agar ia mengambil bentuk-bentuk yang tidak tak adil, dan menciptakan keadaan di mana persaingan yang bermanfaat mungkin.

Pelaksanaan persamaan di Inggeris dewasa ini adalah suatu *proses perataan yang menyedihkan*; arahnya harus diubah agar menjurus ke suatu *persamaan kesempatan* yang sejati, yang akan mendorong dan memberi imbalan kepada usaha, dan bukan mengekangnya. Kalau tidak, maka perpajakan dan pungutan kematian yang tinggi bisa merongrong kemerdekaan kelas menengah, khususnya kelas profesi, yang memberikan begitu banyak sumbangan kepada kehidupan budaya dan intelektual. Selain itu dalam suatu kebijaksanaan egalitarisme ada bahaya bahwa harta yang sulit dibagi secara merata, mungkin tidak akan dihargai sama sekali. Ketidaksamaan kekayaan menghasilkan penghematan konsumsi tertentu, yang mungkin akan dipadamkan oleh



suatu kebijaksanaan perataan. Pertimbangan ini meliputi soal kelangkaan sumber daya dan pembatasan tak terelakkan jenis-jenis konsumsi tertentu untuk minoritas-minoritas yang beruntung. Suatu masyarakat di mana setiap orang adalah budak semua orang hanya sedikit lebih baik daripada masyarakat di mana setiap orang adalah budak seorang despot. Ada persamaan di mana semua adalah budak maupun di mana semua bebas. Kenyataan ini jelas menunjukkan bahwa persamaan pada dirinya sendiri tidak cukup untuk membuat suatu masyarakat baik.

Sekarang kita harus membahas *kerugian penempatan penuh* seperti kita telah membahas keuntungannya. Pertama, penempatan penuh cenderung untuk *mendorong orang untuk tidak berbuat sesuatu dan malas*. Di mana pekerjaan mudah didapat, kemauan untuk bekerja tidak seaktif dan setajam seperti dalam keadaan pengangguran biasa. Ketakutan akan pemecatan boleh jadi akan digantikan kelengahan dan ketidakacuhan. Demikianpun keadaan penempatan penuh *mengurangi mobilitas tenaga kerja*. Ini adalah suatu kenyataan yang bisa mempunyai akibat-akibat ekonomi yang penting pada waktunya. Sebelumnya mobilitas tenaga kerja membantu mengurangi kongesti di daerah-daerah dalam kesulitan dan membagi suplai tenaga kerja secara yang paling menguntungkan. Segi-segi lain negara kesejahteraan di samping penempatan penuh mempunyai akibat-akibat negatif atas mobilitas seperti rumah-rumah subsidi. Akhirnya, penempatan penuh pada hakikatnya *inflasioner*. Tekanan ke atas pada upah-upah, yang didukung oleh serikat-serikat kerja, memaksa kenaikan harga-harga sehingga nilai uang menurun kecuali kalau produksi pada waktu yang sama dapat ditingkatkan. Profesor Jack, Presiden Seksi Ekonomi British Association, menyatakan pada tahun 1952 bahwa: "Perjuangan kebijaksanaan penempatan penuh mendatangkan suatu kecenderungan inflasioner yang kuat, dan perlu dipertimbangkan apakah suatu inflasi yang serius merupakan sesuatu yang mesti menyertai kebijaksanaan serupa itu." Dilema antara pengangguran dan inflasi adalah masalah serius yang harus dipecahkan oleh negara-negara demokrasi abad ke-20. Kalau mereka gagal, Dunia Barat bisa kena malapetaka, dan secara tak terhindarkan menjadi satelit lain Kremlin.

Inflasi telah menggantikan pengangguran sebagai titik kelemahan (Achilles Heel) kapitalisme. Adalah pasal utama credo komunis selama 50 tahun lebih bahwa terjadinya krisis-krisis dan depresi-depresi akan menjurus ke pengangguran dan akhirnya ke peperangan dalam pencarian pasaran-pasaran baru yang belum dimanfaatkan untuk kelebihan produk sistem industri. Pengalaman baru-baru ini menunjukkan kemampuan negara-negara kapitalis untuk mencegah pengangguran massa, dan *ramalan-ramalan komunis ternyata salah*. Tetapi dipertahankannya penempatan penuh dalam masyarakat-masyarakat bebas, di mana tiada kendali-kendali yang ketat, mengungkapkan

*bahaya-bahaya tertentu.* Tekanan inflasioner hasil perluasan pendapatan biasanya merongrong stabilitas mata uang dengan akibat-akibat buruk yang serius. Ketakutan akan menurunnya nilai uang memasukkan suatu unsur resiko baru dalam kontrak-kontrak, mengurangi insentif untuk menabung, mendatangkan konsumsi berlebihan dibandingkan dengan investasi, dan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam neraca pembayaran nasional. Obat yang cocok untuk penyakit-penyakit ini mungkin meliputi pengendalian harga, upah, tenaga kerja, investasi dan pertukaran yang bisa memasukkan suatu tingkat intervensi yang merugikan kelangsungan hidup institusi-institusi bebas. Masalah-masalah *pengangguran dan depresi digantikan masalah kelebihan penempatan dan inflasi.* Ekses di kedua arah sama-sama berbahaya untuk sukses negara kesejahteraan. Suatu karangan menarik dalam *The Economist*, 8 Agustus 1951, yang berjudul "Agenda for an Age of Inflation" minta perhatian untuk tendensi-tendensi inflasioner yang inheren dalam negara kesejahteraan. Karangan ini menyatakan bahwa "inflasi merupakan sembilan persepuluh setiap kebijaksanaan penempatan penuh yang efektif," dan mengisyaratkan bahwa inflasi biasanya juga dihasilkan pelayanan-pelayanan sosial, persamaan pembagian dan pengaruh kelompok-kelompok penekan di pasaran para penjual. Diterimanya secara luas di dunia asas bahwa penempatan penuh harus dilihat sebagai tujuan kebijaksanaan yang tertinggi menjurus ke *metode-metode inflasioner* untuk mempertahankan neraca pembayaran dalam keseimbangan. *The Economist* menyimpulkan bahwa "kita dalam kenyataan telah berlalu dari negara kesejahteraan ke dunia kesejahteraan."

## KERUGIAN POLITIK

Perhatian sekarang harus difokuskan pada *ancaman besar terhadap kebebasan* yang timbul dari pembentukan negara kesejahteraan modern. Mungkin segi kehidupan kontemporer yang paling menonjol ialah *meluasnya bidang campur tangan negara* dalam kehidupan privat/pribadi; terlalu sedikit dipikirkan penyelamatan kebebasan. Orang-orang yang menguasai organisasi-organisasi besar telah berusaha menyesuaikan orang-orang dengan sistem-sistem dan tidak sebaliknya. Sejarah dunia secara konstan menggambarkan bahwa *terlalu sedikit kebebasan mendatangkan stagnasi, dan terlalu banyak kebebasan kekacauan.* Masalahnya pada hakikatnya adalah soal *perimbangan.* Kebebasan harus dinilai sebanyak demokrasi dewasa ini. Harus diingat bahwa kebebasan-kebebasan tradisional warganegara dibentuk pada jaman asumsi-asumsi politik yang kini sebagian besar disanggah. Pemaparan klasiknya dalam Dicey, *Law of the Constitution*, mengandaikan negara sebagai suatu organisme pasif dalam kehidupan bangsa, yang hanya turun tangan ka-



lau diminta menyelesaikan perbedaan-perbedaan pendapat antara anggota-anggota masyarakat. Tetapi kini, pada jaman yang melihat negara sebagai sumber utama perbaikan sosial, suatu sistem hukum yang didasarkan seluruhnya atas kedudukannya sebagai wasit sebagai keharusan harus diubah. Tetapi soal vitalnya ialah apakah proses modifikasi diawasi secara kritis seperti seharusnya, atau apakah dalam perlengkapan negara secara berangsur-angsur dengan kekuasaan yang perlu untuk fungsinya sebagai regenerator sosial yang utama, perjuangan kebebasan dibiarkan berlalu karena keteledoran.

Selain itu *pengarahan tenaga kerja* akan diperlukan untuk menjamin dan mempertahankan penempatan penuh. Di Inggris abad ke-19 relatif mudah menerima konsep dasar hak individu untuk selalu dianggap sebagai tujuan dan tidak pernah sebagai sarana. Konsepsi militer dan pengarahan tenaga kerja tidak dikenal. Tetapi dewasa ini dengan adanya faktor-faktor itu keadaan berubah. Keduanya sangat *mencampuri kebebasan individu*, dan harus digunakan secara berhati-hati. *Perpajakan yang tinggi* juga bisa menghancurkan kemerdekaan orang-orang kaya yang banyak di antaranya di masa lampau banyak menyumbang pada kebebasan politik. Kelas-kelas atas dan menengah banyak menyumbang pada penyelamatan warisan kebebasan yang dihargai. Ini adalah pembenaran pemilikan swasta. Juga perlu disebutkan *pertumbuhan hukum administrasi* yang mencemaskan, dan tidak dapat terlalu kuat ditekankan bahwa cabang hukum ini harus diselidiki dengan seksama dan waspada. Akhirnya, ada bahaya di depan kita bahwa *kebebasan pers dan pendapat akan dicampuri*. Keseragaman dalam bidang ini akan merupakan suatu bencana, tetapi kiranya akan merupakan hasil sosialisme negara yang leluasa. Segala sesuatu yang berhubungan dengan pendapat seperti surat kabar, buku dan majalah harus dibiarkan bersaing sungguh-sungguh dan dengan seksama diamankan terhadap kekuasaan dan monopoli negara. Di mana seperti dalam soal siaran radio, persaingan tidak pada tempatnya, harus diadakan jaminan-jaminan yang cocok terhadap penyalahgunaan negara.

Juga harus diingat bahwa negara kesejahteraan meletakkan suatu *beban dan tekanan yang berat atas aparatur pemerintah*. Makin banyak pemerintah memperluas bidang aksinya makin banyak orang akan dibungkam dalam jaringan negara. Akibatnya ialah bahwa otak-otak yang paling baik akan di luar politik, dan ini jelas bertentangan dengan kesejahteraan dan kemajuan bangsa. Suatu proporsi penduduk yang terlalu besar menarik pendapatan mereka dari pekerjaan negara. Secara demikian mobilitas dan kemerdekaan tenaga kerja diperlemah.

Setiap diskusi mengenai hukum Inggris harus disertai kesadaran bahwa *parlemen berdaulat*. Perimbangan kekuasaan kini telah bergeser, akibat proses hak pilih umum, demi keuntungan mayoritas rakyat, yang menggunakan

kekuasaan politik untuk keuntungan kelas mereka sendiri. Tiada kendali-kendali seperti terdapat dalam suatu konstitusi tertulis, dalam suatu majelis kedua yang kuat atau dalam suatu sistem federal yang berimbang. Suatu rakyat yang berdaulat melaksanakan hak-haknya dengan *membuat undang-undang* semata-mata atas dasar *ekspediensi dan harapan keuntungan*. Hak-hak mayoritas yang menghitung kepala atau bahkan suatu minoritas yang dapat memperoleh mayoritas kursi dalam Dewan Perwakilan adalah mutlak dan tidak dibatasi. Ini menunjukkan bahwa hak pilih umum bukan jaminan kebebasan konstitusional. Sebagai hasilnya bahkan bisa muncul tirani mayoritas. Lord Acton menyatakan bahwa *ujian kebebasan sebenarnya adalah perlindungan minoritas-minoritas*. Keharusan bagi politisi untuk menarik hati para pemilih mereka bisa menjurus ke suatu sistem penyuapan massa yang sejahat korupsi terang-terangan jaman sebelum Undang-undang Pemilihan (Ballot Act) tahun 1872. Bahaya ini meningkat dengan pembayaran anggota-anggota parlemen. Demikianpun politisi takut memperjuangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang tidak populer dalam keadaan modern. Inilah sebabnya mengapa pemerintah-pemerintah sulit melawan inflasi, dan mengapa mereka mudah menjadi tidak populer kalau melakukannya. Pandangan-pandangan jangka pendek sering mengalahkan pandangan-pandangan jangka panjang, dan keuntungan langsung bisa didapatkan hanya dengan biaya mendatang yang terlalu besar.

Terdapat suatu tendensi berbahaya di antara politisi sekarang ini untuk memberikan *harapan-harapan dan janji-janji palsu*, yang dapat dicurigai. Kita harus mengingat bahwa terdapat hambatan insani maupun hambatan fisik untuk kemajuan ekonomi, yang dibatasi oleh kelangkaan sumber daya. Kemajuan seperti diukur dengan statistik pendapatan nasional, bisa dibeli dengan harga terlalu tinggi kalau melibatkan pengorbanan kebebasan pribadi, keadilan atau institusi-institusi demokratis yang bebas. Para diktator dan pemerintah totaliter dapat menempuh kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk meningkatkan kemajuan lebih mudah daripada pemerintah-pemerintah demokratis di mana pendapat umum perlu diberi pelajaran dan diubah. Kutipan berikut dari buku Winston Churchill *The Hinge of Fate* bisa diberikan sebagai peringatan kepada rakyat tahun 1952. "Suatu optimisme berbahaya berkembang mengenai keadaan yang akan mungkin diciptakan di sini sesudah perang. Pengangguran dan upah rendah akan dihapus, pendidikan banyak diperbaiki dan diperpanjang; pengembangan-pengembangan besar dalam perumahan dan kesehatan akan dilakukan; pertanian akan dipertahankan paling tidak pada tingkat tingginya yang baru. Bersamaan dengan itu biaya hidup tidak akan dinaikkan... Uang yang ditabung oleh kelas-kelas penarik gaji selama perang dalam celengan atau dikumpulkan oleh War Savings Certificates tidak boleh kehilangan nilainya. ...Soalnya masuk benak apakah kita tidak melibatkan lebih dari empatpuluh juta orang dalam tugas-tugas di atas



kemampuan mereka, dan meletakkan beban atas mereka yang melebihi daya pikul mereka... Massa rakyat menghadapi kesulitan-kesulitan hidup tanpa ketakutan, tetapi mereka bisa menjadi marah kalau mereka merasa dipermainkan atau ditipu... Justru karena saya tidak ingin menipu rakyat dengan harapan-harapan palsu dan impian-impian Utopia dan Eldorado sejauh ini saya mengekang diri untuk tidak memberikan janji-janji mengenai hari depan." Suatu usaha untuk mendapatkan suatu peningkatan dalam taraf hidup yang melebihi kemampuan sistem produksi sudah barang tentu akan menimbulkan kekecewaan, kegetiran, keresahan dan bahkan mungkin suatu revolusi. Kebingungan dan frustrasi di hadapan masalah-masalah yang membingungkan dan kelihatan tak terpecahkan bahkan bisa menjurus ke suatu pelepasan kekuasaan untuk diganti oleh seorang pemimpin yang diilhami. Ini merupakan pengakuan akhir kekalahan demokrasi, langkah mundur terakhir individualisme ke tirani yang gersang. Sejarah modern memberikan banyak contoh diktator-diktator yang muncul dari reruntuhan masyarakat-masyarakat bebas, yang menderita akibat disilusi.

## KERUGIAN MORAL

Kerugian lebih lanjut negara kesejahteraan modern ialah bahwa ia cenderung untuk *menjerakan segala inisiatif dan usaha*. Doktrin "sesuatu secara cuma-cuma" merusak harga diri dan tanggung jawab. *Kekuatan dan kemauan untuk bekerja, menabung dan mengambil resiko penemuan-penemuan baru dimatikan di mana tiada korelasi antara usaha dan imbalan*. Adalah lebih konvenien untuk pemerintah bahwa semua orang seragam daripada bahwa seseorang melakukan suatu tindakan merdeka sendiri. Selain itu suatu kebijaksanaan sosial yang semata-mata ditujukan pada keamanan dan persamaan pembagian mungkin bukan saja akan gagal mencapai target utilitaris, tetapi *bisa melanggar tujuan-tujuan kebijaksanaan yang lebih tinggi*, misalnya kebebasan dan keadilan.

Ada orang kini yang mengira bahwa *negara mempunyai kemuliaannya sendiri*, terlepas dari kesejahteraan warganegaranya. Pemuliaan negara adalah pemuliaan minoritas yang memerintah. Ini diungkapkan dengan baik oleh seorang Uskup Agung Irlandia: "Adalah sisa liberalisme lama, yang menganggap bahwa negara tidak terikat oleh hukum moral biasa, dan bahwa tidak boleh ada tantangan terhadap kekuasaannya. Untuk sementara orang hak ilahi raja-raja diubah menjadi hak ilahi negara atau parlemen, sebagai ungkapan kemauan berdaulat rakyat. Tidak lama berselang seorang ahli hukum si seberang lautan menyatakan bahwa termasuk kompetensi parlemen untuk me-

ngeluarkan suatu undang-undang yang memerintahkan agar semua anak dengan mata biru dicekik sampai mati. Itu benar-benar mengalahkan Herodes. Itu menunjukkan betapa jauh para pendukung modern negara sekuler bersejua maju, dan betapa mudah jalannya terbuka untuk totalitarisme." Kepercayaan Kristen akan individualisme, di lain pihak, diwarnai keragu-raguan besar mengenai perbaikan masyarakat dengan mengubah institusi-institusi politik. Orang-orang Kristen setuju bahwa *negara adalah untuk para warganya*, bukan para warganegara untuk negara. Kalau orang-orang masyarakat dididik dalam arti istilah itu sebenarnya, masyarakat dapat banyak dipercayai untuk mengurus dirinya sendiri. Tetapi negara kesejahteraan mempunyai tendensi materialis, dan makin baik makin despotis ia tampak dan meresapi segala sesuatu, dengan akibat bahwa orang-orang hidup untuk mengabdikan kepada negara seolah-olah negara adalah seorang dewa.

Adalah kewajiban penguasa-penguasa politik yang jelas untuk *memajukan kesejahteraan negara mereka*, tetapi tidak untuk memajukan kesejahteraan satu kelas atas biaya lain-lain kelas. Asas-asas hukum kodrati harus dijunjung tinggi. Pemerintah harus *menghormati dan melindungi hak-hak kodrati* para warganegaranya. Perkembangan sosialisme telah mengubah pusat berat kekuasaan politik dari kaum kaya ke kaum miskin. Tetapi kekuasaan baik di tangan sedikit orang atau orang banyak, pada dirinya sendiri tidak membenarkan tindakan-tindakan politik. Kekuatan bukanlah hak. Dewasa ini ada tendensi untuk menganggap sepi dan dalam kasus-kasus tertentu bahkan untuk menyangkal kemungkinan eksistensi hak-hak di pihak seksi-seksi masyarakat yang dirugikan oleh program sosial baru itu. Ini adalah suatu kecaman moral yang serius terhadap negara kesejahteraan.

Gagasan suatu negara yang *mengawal kesejahteraan kita dari buaian sampai liang kubur* adalah satu perubahan ekonomi yang menonjol dari abad yang lalu. Pada waktu-waktu sebelumnya itu akan dinamakan perundang-undangan seperti nenek. Tetapi ada tendensi bahwa *individu lenyap dalam mesin negara* yang besar, karena ini tidak memikirkannya sebagai seorang manusia. Ia hanya memikirkannya sebagai suatu kompleks kebutuhan-kebutuhan fisik, dan akibat tak terhindarkan mengurus ribuan orang ialah bahwa mereka ini menjadi tidak lebih dari angka-angka. Tidaklah cukup bagi negara kesejahteraan untuk mengurus tubuh orang-orang. Ia menaburkan benih kehancurannya sendiri kalau ia tidak memperdulikan watak orang-orang yang badannya dilindunginya.

Kini masih tersebar luas kepercayaan akan kemajuan yang berasal dari optimisme abad ke-19. Tetapi doktrin ini *mengabaikan kehadiran kejahatan*. Basis masyarakat yang baik adalah orang-orang baik. Seperti dikatakan oleh Lord Keynes: "Tindakan-tindakan berbahaya dapat dilakukan dengan aman



dalam suatu komunitas, yang berpikir dan merasa dengan tepat, yang akan menjadi jalan ke neraka kalau tindakan-tindakan itu dilakukan oleh mereka yang berpikir dan merasa secara salah." Mungkin adalah bijaksana untuk memperingatkan kita terhadap ilusi kemajuan otomatis dan bahaya-bahaya perfeksionisme yang pasti dalam suatu dunia yang sangat tidak sempurna.

## PUTUSAN FINAL

Sehubungan dengan kerugian-kerugian ekonomi, politik dan moral yang aktual maupun potensial itu, timbul pertanyaan *apakah suatu masyarakat yang mempunyai begitu banyak noda itu harus dilukiskan sebagai "negara kesejahteraan."* Maksud setiap masyarakat politik ialah sebaik mungkin meningkatkan kesejahteraan para warganya. Sugesti bahwa jenis sosialisme yang kini hidup di Inggeris berhak menyandang atribut yang begitu umum aplikasinya itu adalah suatu *klaim yang gegabah*. Ini adalah suatu contoh terminologi emotif, dan suatu contoh definisi yang menimbulkan pertanyaan.

Suatu diskusi lengkap mengenai ujian-ujian kesejahteraan akan meliputi pertimbangan-pertimbangan yang lingkupnya terlalu luas dan terlalu jauh untuk dilakukan dalam tulisan ini. *Kata kesejahteraan (welfare) harus diambil dalam artinya yang paling luas*. Ia tidak boleh dilihat sebagai soal uang; semata-mata semakin banyak pensiun, tunjangan dan subsidi yang dibayar oleh wajib pajak. Ia tidak boleh semata-mata soal ekonomi dan teknologi yang dimaksud untuk mewujudkan hidup enak untuk semua orang, biarpun ini merupakan suatu bagian hakiki. Tetapi ia juga harus meliputi *pengetahuan dan keutamaan, kebebasan pribadi dan harga diri*, karena ini semua adalah unsur-unsur hidup baik, dan tidak dapat ada hidup cemerlang tanpa hal-hal itu. Cukupilah minta perhatian atas perbedaan antara *kemungkinan-kemungkinan konflik* yang bisa timbul antara seluruh kesejahteraan masyarakat, yang diukur dengan nilai-nilai moral yang paling tinggi, dan kesejahteraan ekonomi, yang diukur dengan statistik taraf hidup. Ini adalah suatu konflik yang tidak bisa timbul bila moral utilitaris dan materialisme diterima karena kebijaksanaan yang menghasilkan kebahagiaan material yang paling besar oleh sebab itu dibenarkan sebagai yang paling baik. Kalau utilitarisme dan materialisme ditolak, harus dicari *kriterium kesejahteraan yang lain*. Kriterium ini bisa berupa intuisi pemimpin-pemimpin masyarakat yang menunjuk diri mereka sendiri, kepentingan-kepentingan negara nasional atau suatu kode etik yang diterima, yang berdasarkan filsafat atau agama. Bisa dinyatakan secara sangat singkat sebagai ikhtisar bahwa untuk orang-orang Katolik kriterium kesejahteraan terakhir adalah ajaran moral Gereja, yang memuat dan membatasi, di antara komponen-komponen lain, kesimpulan-kesimpulan pokok hu-



kum kodrati (natural law). Suatu kebijaksanaan sosial atau ekonomi yang meningkatkan taraf hidup penduduk atas biaya kebebasan, keadilan dan moral tidak dapat dianggap mengantarkan ke kesejahteraan umum. Contoh-contoh konflik serupa itu antara kesejahteraan ekonomi dan umum tidak sulit ditemukan di dunia modern. Dari kebudayaan belenggu di kamp-kamp budak totaliter sampai pemajakan minoritas-minoritas politik yang terlalu tinggi di negara-negara demokratis. Tetapi bahkan atas asumsi bahwa tujuan-tujuan kesejahteraan ekonomi dan umum terpadu, ini tidaklah berarti bahwa kesejahteraan masyarakat akan dimaksimalkan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang khas bagi negara kesejahteraan. Cukup kiranya mengingat dalam hubungan ini akibat-akibat negatifnya atas insentif dan perpajakan re-distributif, dan inflasi akibat kebijaksanaan-kebijaksanaan penempatan penuh. *Maksimum kesejahteraan ekonomi bergantung pada berimbangnya klaim-klaim yang bersaing antara produksi besar dan pembagian adil.* Setiap jenis masyarakat yang memperbesar satu tujuan tanpa memperhatikan tujuan yang lain, merusak kesejahteraan, tidak menunjingnya. Apapun klaimnya untuk disetujui atas dasar-dasar politik, ia tidak berhak menuntut sebutan negara kesejahteraan. Setiap sistem politik harus diselidiki tanpa prasangka yang ditimbulkan oleh pemakaian atribut-atribut yang menimbulkan pertanyaan.

Tidak boleh diandaikan bahwa setiap unsur negara kesejahteraan harus ditolak. *Yang baik harus dipertahankan dan yang buruk dihindari.* Ini akan dicapai kalau masyarakat bersedia untuk mengamalkan tahu-batas (temperansia). Kebijakan negara harus ditujukan untuk mendapatkan *margin-margin yang tepat antara efisiensi, kemerdekaan dan keadilan.* Utopia-utopia modern dibangun sekitar kepercayaan akan kemungkinan penyempurnaan manusia. Harapan akan tempat perdamaian dan kebahagiaan yang sempurna dipindahkan dari perorangan, yang tidak dapat mencapainya dalam hidupnya di dunia ini, ke masyarakat yang tidak dapat mati. Rupanya berlangsung suatu proses thesis dan antithesis dalam masyarakat. Pada abad ke-19, individualisme cenderung untuk bergerak terlalu jauh menuju *anarki*, sedangkan pada abad ke-20 reaksi pembetulannya bergerak terlalu jauh ke arah *etatisme*. Harus dicari *suatu kompromi antara individualisme dan kolektivisme.* Berneri menunjukkan dalam *Journey Through Utopia* bahwa kalau semua utopia yang lebih dahulu mengandalkan kemurahan suatu pemerintah paternal, banyak pendukung utopia modern sangat ngeri dengan eksek totalitarisme, dan memperjuangkan pemulihan kebebasan yang lebih besar sebagai syarat kebahagiaan manusia.

Di Inggeris, hal-hal yang paling buruk dicegah kehadiran tradisi politik dan legal yang kuat. Adalah John Stuart Mill yang *menghaluskan dan mengangkat utilitarisme kasar* Bentham. Dengan berbuat demikian dia *meletakkan*



*landasan sosialisme Inggris yang modern dan negara kesejahteraan.* Bahwa utilitarisme di Inggris tidak pernah memburuk menjadi materialisme atau hedonisme yang mentah adalah berkat latar belakang moral Kristen yang kuat, yang juga bertanggung jawab atas tradisi kemerdekaan. Tiada ketentuan dalam undang-undang yang menegaskan bahwa pria dan wanita dilahirkan merdeka, atau dijadikan merdeka, atau harus merdeka. Sebagai gantinya telah terkumpul akibat berabad-abad penetapan legislatif dan putusan kehakiman suatu *daftar panjang hak-hak khusus* - atas kebebasan dari penahanan, atas kebebasan bicara dan menulis, toleransi keagamaan, pemeriksaan oleh juri, Habeas Corpus dan lebih banyak lagi yang dikenal sebagai kebebasan-kebebasan orang. Hak-hak itu secara tradisi dilindungi oleh mahkamah-mahkamah yang tidak memihak dan ditempatkan di luar kekuasaan atau pengaruh pemerintah yang sedang berkuasa oleh *ajaran tegaknya hukum* (the rule of law). Positivisme legal, yang di Jerman menjurus ke totalitarisme, di Inggris menjurus ke negara kesejahteraan. Kenyataan ini mengungkapkan dipertahankannya nilai-nilai Kristen, yang tahan terhadap Reformasi. Selalu terdapat suatu sisa ajaran Kristen yang membimbing pemikiran dan aksi Inggris. Bahaya yang besar dewasa ini ialah bahwa *asas-asas Kristen ditundukkan pada ekspedien*si. Bila demikian halnya, maka tiada masa yang lebih besar untuk orang-orang yang berpikir daripada mengutip kalimat terakhir brosir Richard O'Sullivan *What is a Christian Country?* "Kalau kita kehilangan iman Kristen, di mana kita akan menemukan kekuatan spiritual dan inspirasi untuk memungkinkan kita menghayati kehidupan kita sebagai warganegara yang bebas dan bertanggung jawab? Dapatkah kita menyerahkan inspirasi Kristen dan mempertahankan hadiah-hadiah kebebasan dan tanggung jawab yang dibawanya? Dapatkah Common Law, sebagai ikatan Imperium (Inggris) dan sumber kebebasan, bertahan bila hilang asas-asas spiritual yang memberinya eksistensi, kehidupan dan energi?"

*Tradisi Kristen memberi derma telah mengilhami didirikannya negara kesejahteraan.* Khususnya Gereja Katolik tidak pernah berhenti menganjurkan karya-karya amal dan merupakan suatu perintis dalam setiap usaha untuk pemeringan penderitaan termasuk kemiskinan. Gereja mengajarkan bahwa cinta kasih adalah keutamaan teologal yang paling besar. Pelayanan-pelayanan sosial yang didasarkan atas cinta kasih Kristen adalah lebih unggul daripada pelayanan-pelayanan negara karena dua hal. Pertama, sumbangan-sumbangan sukarela meletakkan beban psikologis yang lebih kecil daripada sumbangan wajib pembayar pajak. Kedua, memberi derma tidak diharapkan begitu besar sehingga menyusahkan donornya. Setiap orang diharapkan memperhankan suatu kondisi yang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat. Ini mencegah penyamarataan ke bawah dan egalitarisme suram yang di Inggris dewasa ini adalah akibat puritanisme sosial. Pengembangan organisasi-



organisasi yang cocok atas dasar kepentingan-kepentingan vokasional atau profesional bisa membantu menyelesaikan masalah menyelamatkan inisiatif dan kebebasan orang pada jaman sosialis. Ini dikenal sebagai asas subsidiaritas. Lord Beveridge juga menekankan pentingnya aksi sukarela. Ahli-ahli sosiologi Katolik jaman modern di bawah bimbingan Ensiklik-ensklik Paus meletakkan tekanan atas *organisasi koperasi dan korporatif produksi* sebagai jalan tengah antara kapitalisme dan kolektivisme.

Ada bahaya bahwa usaha sukarela yang bersifat amal dicekik dalam masyarakat-masyarakat yang terlalu mengandalkan skema-skema kesejahteraan pemerintah. Impuls dan sumber-sumber daya amal swasta bisa mudah di bawah dampak perpajakan tinggi dan skema-skema wajib. Dalam hubungan ini komentar para Direktur Pusat Kesehatan Peckham di London dapat dikutip secara tepat dari *The Times*, 31 Juli 1951: "Sebagai akibat rentetan kejadian yang mengakhiri eksperimen Peckham tidaklah mungkin mengelak dari catatan bahwa suatu negara kesejahteraan harus merupakan satu-satunya wasit nasib bangsanya. Untuk mempertahankan integritasnya, ia tidak dapat membiarkan pengaruh dari luar program 'perawatan' paksaannya sendiri. Ia berdiri atas dasar penyembuhan dan pencegahan penyakit, kekacauan dan kejahatan. Ia belum siap untuk melihat kemungkinan bahwa kultivasi tata, kemudahan dan keutamaan dalam masyarakat bisa merupakan suatu kekuasaan yang bahkan lebih besar untuk kesejahteraan rakyat daripada perhatian abadi administrator."

Serangan kaum sosialis terhadap kapitalisme lebih berkaitan dengan *pendapatan daripada dengan kekuasaan*. Tidak boleh dikira bahwa semua penyakit sosial dapat diatasi dengan *nasionalisasi*. Bila suatu industri dipindahkan ke tangan negara, masih terdapat ketidaksamaan kekuasaan sebanyak jaman kapitalisme, dan satu-satu perubahan ialah bahwa pemegang kekuasaan kini adalah pejabat, bukan pemilik. Tidak ada gunanya mengganti kekuasaan golongan kapitalis dengan kekuasaan para pejabat. *Sosialisme mengambil langkah yang salah dengan terlalu mengandalkan kepemilikan umum*. Pendapat salah ini dapat dilacak ke Masyarakat Fabian (Fabian Society), yang selalu menempatkan terlalu banyak kepercayaan pada kemurahan negara. Karangan utama dalam *The Times*, 15 Mei 1951 mengatakan: "Tiada sesuatupun dalam sejarah gagasan sosialis untuk mengisyaratkan bahwa negara adalah alat alamiah dan tak terhindarkan untuk mencapai sosialisme. Dari Proudhon sampai William Morris dan kelompok Sosialis Guild, kecurigaan terhadap negara merupakan suatu unsur yang konstan dalam pengembangan gagasan-gagasan sosialis. ... Anggapan salah gagasan sosialis modern yang paling besar ialah bahwa negara dan masyarakat adalah sinonim." Tetapi baru-baru ini *Internasional Kedua* di Frankfurt membatasi formula nasionalisasi dengan mengatakan bahwa *perencanaan sosialis tidak*



*mengandaikan pemilikan negara atas semua alat produksi*, dan menyatakan lebih lanjut bahwa kekuasaan ekonomi harus di sebar dari pusat di mana ini dapat dipadukan dengan cetak biru perencanaan. Apakah usul ini akan secara radikal mengubah kebijaksanaan-kebijaksanaan masa depan Partai Buruh Inggeris merupakan suatu kontroverse. Partai ini selalu berdiri atas suatu dasar yang jauh lebih luas dan kurang dogmatis daripada partai-partai buruh di daratan Eropa. Jurang yang memisahkan mereka boleh jadi tidak diketahui sepenuhnya di kedua pihak, namun lebar. Sosialisme Inggeris mempunyai suatu tradisi kolektivis, sosialisme daratan Eropa suatu tradisi sindikalis.

Masalah besar jaman kita ialah *merujukkan kepentingan-kepentingan perorangan dan sosial*. Kiranya tidak akan ada suatu penyelesaian jelas bagi masalah ini, tetapi paling banter suatu penyelesaian yang meliputi berbagai penyesuaian dan kompromi. Sekalipun perlunya perencanaan harus diakui, *setiap rencana masyarakat harus didasarkan atas pengertian yang tepat mengenai hakikat manusia*. Pemerintah harus memainkan peranan yang dengan catatan tetapi penting dalam masyarakat; fungsinya bukanlah mengadabkan, tetapi mempertahankan perdamaian dan tertib yang memungkinkan peradaban. Bila kekuasaannya sebanding dengan jabatannya, pemerintah merupakan jaminan kita yang paling dapat diandalkan terhadap anarki. Adalah kewajiban orang-orang untuk mendapatkan dengan usaha mereka sendiri kebutuhan-kebutuhan untuk kebahagiaan temporal. *Maksud negara ialah menyediakan apa yang disebut harta umum* (common good). Ini dapat dibatasi sebagai berarti fasilitas-fasilitas yang secara rasional perlu untuk kebahagiaan temporal perorangan, tetapi tidak dapat dicapai tanpa bantuan negara. Harta umum dapat dikatakan meliputi dua hal, yaitu *perdamaian* dan *kemakmuran umum*. Dengan perdamaian dimaksud bahwa negara harus melindungi orang-orang dan milik anggota-anggotanya baik terhadap pelanggaran oleh para warganya maupun terhadap masyarakat-masyarakat musuh. Dengan maksud itu negara mempertahankan polisi, mahkamah-mahkamah dan angkatan bersenjata. Dengan kemakmuran umum dimaksud bahwa negara selain fungsinya menciptakan kerangka yang cocok untuk usaha swasta, mempunyai kewajiban positif untuk *menyediakan barang-barang dan jasa-jasa yang biasanya tidak bisa disediakan oleh usaha swasta itu*. Misalnya jalan-jalan, pelabuhan-pelabuhan, jalan-jalan kereta api dan saluran merupakan kebutuhan-kebutuhan esensial bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan temporal, yang menuntut kerja sama dalam skala yang begitu besar sehingga hanya negara dapat menyediakannya. Dalam kasus-kasus serupa itu, di mana usaha swasta tidak memadai, negara mempunyai kewajiban positif untuk bertindak. *Makin sedikit campur tangan negara yang perlu untuk mencapai sasaran-sasaran itu makin baik*. Intervensi harus ditekan menjadi minimum. Fungsi pembuat hukum ialah menciptakan suatu kerangka yang didalamnya usaha swasta akan beroperasi demi harta hukum. Berbicara secara luas, pengarah impuls-

impuls untuk memiliki ke tujuan-tujuan yang tepat dan pengendaliannya oleh hukum termasuk fungsi-fungsi esensial pemerintah, sedangkan impuls-impuls kreatif, biarpun pemerintah bisa merangsangnya, harus datang dari dan mendapatkan kekuatannya dari perorangan atau kelompok otonom.

Tetapi harus selalu diingat, bahwa *campur tangan negara berkembang di bawah tekanan dan kompleksitas perkembangan-perkembangan teknis dan politik modern*. Kita harus waspada untuk menjaga agar tingkat campur tangan serupa itu *dibatasi* di mana mungkin. Negara nasional modern adalah satu bentuk organisasi politik yang sebagian besar muncul akibat perkembangan ajaran kedaulatan. Perluasan jangkauan kedaulatan itu sangat mencampuri kebebasan individu. Sekalipun negara nasional mempunyai kekuasaan luar biasa, ia tidak mempunyai hak untuk melanggar hak-hak alamiah para warganegaranya. Tanda-tanda totaliterisme harus dilawan dengan gigih karena kebebasan harus sejati atau ia akan lenyap. Bila ideologi-ideologi palsu mengancam peradaban kita, lebih dari sebelumnya kita harus menyelamatkan warisan berharga kita dengan berpakaian kebenaran.



# PARTISIPASI DALAM PEMILIHAN UMUM: HAK DAN KEWAJIBAN WARGA NEGARA

Andre BAYO ALA\*

## PENGANTAR

Di dalam literatur ilmu politik, kita mengenal apa yang disebut dengan istilah "*Partisipasi politik*". Menurut Samuel P. Huntington, maka partisipasi politik didefinisikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh individu atau warga negara secara pribadi untuk mempengaruhi pembuatan keputusan pemerintah.<sup>1</sup> Selanjutnya, oleh Huntington dibedakan beberapa macam bentuk partisipasi politik. Salah satu di antaranya adalah kegiatan Pemilihan Umum atau electoral activity, yang meliputi pemberian suara atau voting, bantuan kampanye Pemilu, dan tindakan-tindakan lainnya untuk mempengaruhi hasil Pemilihan Umum.<sup>2</sup>

Di dalam tulisan ini, akan dibahas secara singkat partisipasi warga negara di dalam kegiatan-kegiatan Pemilu. Pemilu terdiri dari beberapa tahap dan macam kegiatan. Setiap tahap dan macam kegiatan Pemilu agar berhasil dengan baik, tidak hanya tergantung pada aparat pelaksana saja, tetapi juga membutuhkan partisipasi nyata dari warga negara khususnya para pemilih.

## PARTISIPASI DALAM PEMILU: HAK DAN KEWAJIBAN WARGA NEGARA

Di dalam negara demokratis (pemerintahannya dari, oleh, dan untuk rakyat), maka salah satu ciri utamanya adalah diadakan Pemilu yang bebas, un-

---

\*Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gajah Mada Yogyakarta.

<sup>1</sup>Afan Gaffar, *Partisipasi Politik*, saduran dari *No Easy Choice, Political Participation in Developing Countries*, Fak. Sospol-UGM, 1980, hal. 8.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 24.

tuk memilih orang-orang yang mendapat kepercayaan rakyat untuk menjalankan pemerintahan negara. Melalui Pemilu, rakyat turut menentukan dan mengontrol jalannya pemerintahan negara. Oleh karena itu sangat diperlukan partisipasi warga negara di dalam setiap kegiatan Pemilu. Dimaksud dengan partisipasi dalam Pemilihan Umum adalah keterlibatan atau keikutsertaan warga negara terutama para pemilih di dalam kegiatan-kegiatan Pemilu untuk mempengaruhi hasil Pemilu.

Partisipasi dalam Pemilu merupakan salah satu hak dan kewajiban rakyat. Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih sesuai dengan peraturan yang berlaku. Juga semua warga negara berkewajiban untuk menyukseskan Pemilu dan menjaga ketertiban dan keamanan bagi terselenggaranya Pemilu secara bebas, umum, rahasia, dan langsung. Mengenai Pemilu sebagai hak rakyat, dikatakan oleh Miriam Budiardjo sebagai berikut: "Di negara-negara yang menganut paham demokrasi gagasan mengenai partisipasi rakyat dalam Pemilu mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak untuk turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum (public policy).<sup>1</sup> Pendapat yang senada dengan ini dikemukakan juga oleh Fitzgerald: "The right to participate in elections to determine the holders of power at various political levels was a hard-won privilege for the mass of the population."<sup>2</sup>

Negara Indonesia adalah negara Demokrasi Pancasila, maka setiap warga negara berhak dan berkewajiban ikut serta di dalam kegiatan-kegiatan Pemilu, untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjalankan kekuasaan legislatif. Kata Mendagri Amir Machmud: "Pemilu dalam rangka melaksanakan Demokrasi Pancasila mempunyai arah dan tujuan yang jelas, serta mempunyai landasan pemikiran yang selaras dengan Pancasila. Dengan Demokrasi Pancasila, Pemilu memilih dan menetapkan wakil-wakil rakyat yang akan menentukan cara-cara bagaimana negara dan rakyatnya berusaha mewujudkan cita-cita yang terkandung di dalam Pancasila."<sup>3</sup>

Dengan berpartisipasi dalam Pemilu, kata Presiden Soeharto, maka rakyatlah yang menentukan masa depannya sendiri, dan menentukan jalan yang ditempuh untuk mewujudkan masa depan tersebut. Untuk mewujudkan masa depan ini, maka langkah pertama dan penting adalah melalui Pemilu. Sebab melalui Pemilu itulah rakyat memilih wakil-wakilnya di MPR, di DPR, dan di

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Dian Rakyat, Jakarta, 1972, hal. 139.

<sup>2</sup>B.C. Fitzgerald, *Background to Politics*, F.W. Cheshire Publishing Pty. Ltd., Melbourne, 1969, hal. 37.

<sup>3</sup>Pokok-pokok Penjelasan Menteri Dalam Negeri/Ketua Lembaga Pemilihan Umum tentang Pemilihan Umum 1977, Lembaga Pemilihan Umum, 1976, hal. 7-8.



DPRD. Selanjutnya, melalui MPR rakyat akan menentukan Garis-garis Besar Haluan Negara, yang merupakan haluan perjalanan bangsa yang akan kita tempuh dalam lima tahun berikutnya. Melalui MPR tersebut, rakyat juga akan memilih Presiden dan Wakil Presiden, yang dipercayai untuk memimpin bangsa ini untuk melanjutkan pembangunan sesuai dengan GBHN. Dan melalui DPR, rakyat dapat mengontrol Presiden melalui penentuan APBN (hak budget), melalui pembuatan undang-undang (hak inisiatif dan hak amandemen), dan cara-cara pengawasan konstitusional lainnya. Sedangkan di daerah-daerah, melalui DPRD, rakyat juga akan mengontrol pemerintah daerah.<sup>1</sup>

Menyadari betapa pentingnya Pemilu untuk melaksanakan asas-asas Demokrasi Pancasila ini, yang berarti juga menentukan masa depan bangsa Indonesia, maka warga negara Indonesia khususnya para pemilih tidak boleh bersikap masa bodoh, acuh tak acuh, dan tidak berpartisipasi di dalam Pemilu. Karena dengan bersikap masa bodoh dan acuh tak acuh terhadap Pemilu, ia memasabodohkan dan tidak mengacuhkan nasib dan hari depannya sendiri.

## PARTISIPASI WARGA NEGARA DALAM TAHAP-TAHAP KEGIATAN PEMILU

Sebelum membahas partisipasi warga negara di dalam tahap-tahap kegiatan Pemilu, maka terlebih dahulu akan dibahas secara singkat arti Pemilu. Menurut Warren, Leinenweber dan Andersen, maka Pemilu diartikan sebagai berikut: "Elections are the occasions when citizens choose their officials and decide what they want the government to do."<sup>2</sup> Pendapat yang sama dikemukakan pula oleh Burns dan Peltason, bahwa Pemilu merupakan salah satu cara di mana para pemilih turut menentukan jalannya pemerintahan negaranya.<sup>3</sup>

Selanjutnya di dalam UU No. 15/1969 Jo. UU No. 4/1975 Jo. UU No. 2/1980 disebutkan bahwa "Pemilu adalah sarana yang bersifat demokratis untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan

<sup>1</sup> *Pidato Pada Upacara Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Anggota Dewan Pimpinan Lembaga Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Lembaga Pemilihan Umum dan Panitia Pemilihan Indonesia, Lembaga Pemilihan Umum, Jakarta, 1976, hal. 6-7.*

<sup>2</sup> Harris G. Warren, Leinenweber, Ruth O.M. Andersen, *Our Democracy at Work*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1963, hal. 67-68.

<sup>3</sup> James Mac Gregor Burns, Jack Walter Peltason, *Government by the People: The Dynamics of American National, State and Local Government*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1966, hal. 370.

permusyawaratan/perwakilan yang digariskan oleh UUD negara.”<sup>1</sup> Dari beberapa definisi tersebut di atas ini dapat disimpulkan bahwa Pemilu merupakan suatu sarana bagi rakyat untuk menyusun pemerintah yang demokratis.

Untuk menyusun pemerintah yang demokratis ini, maka dilakukan atau diadakan beberapa tahap kegiatan Pemilu. Menurut Warren, Leinenweber, dan Andersen, maka proses kegiatan Pemilu terdiri dari tiga tahap yaitu: (1) pencalonan, (2) kampanye, dan (3) pemilihan (election itself).<sup>2</sup> Di dalam UU No. 15/1969 Jo. UU No. 4/1975 Jo. UU No. 2/1980, maka tahap-tahap kegiatan Pemilu terdiri dari:

1. Pendaftaran memilih.
2. Penetapan jumlah anggota yang dipilih untuk tiap daerah pemilihan (didasarkan atas hasil pendaftaran jumlah penduduk).
3. Pengajuan nama dan tanda gambar organisasi.
4. Pengajuan nama calon (pencalonan).
5. Penelitian calon-calon.
6. Penetapan calon-calon/penyusunan daftar calon.
7. Pengumpulan daftar calon.
8. Kampanye Pemilu.
9. Pemungutan suara.
10. Penghitungan suara.
11. Penetapan hasil Pemilu meliputi:
  - a. Pembagian kursi (jumlah kursi untuk tiap organisasi).
  - b. Penetapan terpilih.
  - c. Penetapan/peresmian menjadi anggota.
12. Pengambilan sumpah/pelantikan anggota.<sup>3</sup>

Kedua belas macam tahap kegiatan Pemilu ini tentunya membutuhkan tingkat partisipasi nyata dari warga negara yang berbeda-beda. Beberapa kegiatan tertentu mungkin hanya membutuhkan partisipasi warga negara untuk memelihara ketertiban dan keamanan saja. Dan kegiatan-kegiatan lainnya membutuhkan partisipasi warga negara yang lebih dari hanya sekedar memelihara keamanan dan ketertiban pelaksanaan Pemilu. Untuk itu, maka di dalam pembahasan selanjutnya hanya dibahas beberapa kegiatan Pemilu yang dianggap lebih membutuhkan partisipasi nyata dari warga negara.

Secara garis besar, tahap-tahap kegiatan Pemilu dibagi atas tiga tahap, yaitu: (1) tahap sebelum pemungutan suara, yang terdiri dari beberapa kegiatan-

<sup>1</sup>UU No. 15/1969 Jo. UU No. 4/1975 Jo. UU No. 2/1980, Lihat Penjelasan Umum, angka 1, dasar pikiran.

<sup>2</sup>Warren, Leinenweber, Andersen, *op. cit.*, hal. 67.

<sup>3</sup>Periksa UU No. 15/1969 Jo. UU No. 4/1975 Jo. UU No. 2/1980.



an yaitu pendaftaran pemilih, pencalonan, dan kampanye Pemilu; (2) tahap pemungutan suara; dan (3) tahap sesudah pemungutan suara, terdiri dari penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pelantikan anggota-anggota DPR/MPR. Sekarang marilah kita membahas ketiga tahap kegiatan Pemilu ini secara singkat.

### 1. Keterlibatan Warga Negara pada Tahap Sebelum Pemungutan Suara

Seperti telah disebutkan di atas, tahap ini terdiri dari tiga macam kegiatan, yaitu pendaftaran pemilih, pencalonan, dan kampanye Pemilu.

#### a. Pendaftaran Pemilih

Bagi warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu, didaftarkan namanya di dalam suatu Daftar Pemilih, menurut tempat tinggalnya yang pasti, oleh Panitia Pendaftaran Pemilih. Menurut UU Pemilu, maka syarat-syarat untuk menjadi pemilih terdiri dari:

1. Warga negara RI yang pada waktu pendaftaran pemilih sudah genap berumur 17 tahun atau sudah kawin.
2. Bukan bekas organisasi terlarang PKI.
3. Tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.
4. Tidak sedang menjalani pidana penjara atau pidana kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi, karena tindak pidana yang dikenakan ancaman pidana sekurang-kurangnya 5 tahun.
5. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi.<sup>1</sup>

Di dalam kegiatan pendaftaran pemilih, terdapat tiga macam cara pendaftaran pemilih, yaitu: pendaftaran pemilih secara aktif, pasif, dan campuran. Pendaftaran pemilih secara aktif yaitu di mana para petugas pendaftaran pemilih mendatangi para pemilih untuk mendaftar nama-nama para pemilih tersebut. Pendaftaran pemilih secara pasif, yaitu di mana para pendaftar tetap berada di kantornya (tempat kerjanya) dan pihak pemilih yang mendatangi para petugas tersebut untuk mendaftarkan dirinya. Cara ini biasanya dipakai pada pendaftaran pemilih tambahan. Pada cara ini, maka para petugas bersifat pasif (hanya menunggu saja), sedangkan aktivitas datang dari para pemilih sendiri. Pendaftaran pemilih secara campuran yaitu di mana aktivitasnya timbal balik baik dari pihak pemilih maupun dari pihak pendaftar atau petu-

<sup>1</sup>Lihat UU No. 15/1969 Jo. UU No. 4/1975 Jo. UU No. 2/1980, pasal 9 dan 10 ayat (2).

gas. Para pemilih ditentukan untuk berkumpul pada suatu tempat tertentu, dan para pendaftar datang ke tempat tersebut untuk mendaftar para pemilih tersebut.

Pada waktu pendaftaran pemilih ini, diharapkan para pemilih bersedia memberikan keterangan-keterangan yang dibutuhkan oleh Panitia Pendaftaran Pemilu. Seperti dikatakan oleh Mendagri Amir Machmud: "Berkenaan dengan itu para petugas pendaftaran pemilih akan berkunjung ke rumah saudara-saudara untuk melakukan pendaftaran pemilih dan penduduk. Hendaknya para petugas diterima dengan keterbukaan, kelapangan dada, dan keramahan yang selaras dengan kepribadian kita, selanjutnya memberikan keterangan dan data yang dibutuhkan dengan benar untuk mengisi daftar-daftar tersebut."<sup>1</sup>

Keterangan atau data mengenai tiap-tiap pemilih terdiri dari: (1) nama lengkap, termasuk gelar dan nama panggilan (jika ada); (2) umur/tanggal lahir; (3) belum/sudah/pernah kawin; (4) jenis kelamin; (5) alamat rumah; dan (6) pekerjaan.<sup>2</sup> Dengan memberikan data atau keterangan yang dibutuhkan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih ini, maka para pemilih ikut menyukseskan Pemilu khususnya pendaftaran pemilih.

#### *b. Kampanye Pemilu*

Pada masa kampanye Pemilu, para kontestan Pemilu mengadakan berbagai macam kegiatan untuk menarik dukungan para pemilih. Kata Warren, Leinenweber, dan Andersen: "Selama beberapa minggu sebelum diadakan pemungutan suara, maka para calon dan kontestan Pemilu saling bersaing untuk menarik dukungan dari para pemilih."<sup>3</sup> Kampanye Pemilu merupakan alat perjuangan yang terakhir yang dapat menentukan menang/kalahnya kontestan Pemilu tersebut. Pentingnya kampanye Pemilu bagi kontestan Pemilu diungkapkan oleh Ny. Soepeny Soedjoboentoro: "Di dalam tiap-tiap Pemilu maka kampanye merupakan soal yang tidak dapat diabaikan. Hasil Pemilu banyak ditentukan oleh bagaimana cara partai atau orang-orang yang bersangkutan mengadakan kampanye. Usaha-usaha memerlukan kegiatan yang sungguh-sungguh tidak hanya setengah-setengah saja. Karena di dalam kampanye inilah letak usaha yang terakhir bagi tiap-tiap partai atau calon untuk mendapat kemenangan. Mendapatkan suara yang sebanyak-banyaknya dari para pemilih adalah syarat mutlak untuk memperoleh kemenangan.

<sup>1</sup>Pidato Mendagri/Ketua LPU Menjelang Pendaftaran Pemilih dan Penduduk WNI, Lembaga Pemilihan Umum, 1976, hal. 10.

<sup>2</sup>Lihat PP No. 1/1976, pasal 21.

<sup>3</sup>Warren, Leinenweber, Andersen, *op. cit.*, hal. 72.



Maka dari itu, biasanya digunakan berbagai macam cara agar mendapat pengaruh yang sebanyak-banyaknya di kalangan pemilih. Tenaga, pikiran dan harta digunakan untuk mencapai maksud tersebut.”<sup>1</sup>

Untuk menarik dukungan yang sebanyak-banyaknya dari para pemilih, maka pada masa kampanye ini, kontestan Pemilu mengadakan berbagai macam kegiatan. Cara-cara yang digunakan oleh partai atau kontestan Pemilu untuk menarik dukungan dari para pemilih, menurut Warren, Leinenweber, dan Andersen antara lain ialah mengadakan pidato pada rapat-rapat politik, pidato melalui radio dan televisi, memasang pamflet dan menyebarkan selebaran-selebaran kepada para pemilih.<sup>2</sup> Oleh Josef Riwu Kaho dikatakan bahwa musik, parade, baris-berbaris (marching), uniform-uniform, dan rapat, merupakan contoh-contoh dari kampanye Pemilu.<sup>3</sup>

Selanjutnya di dalam PP No. 1/1976, dikatakan bahwa bentuk-bentuk kegiatan kampanye Pemilu terdiri dari:

- a. Rapat-rapat umum.
- b. Pawai.
- c. Keramaian umum, pesta umum, dan pertemuan umum.
- d. Penyiaran melalui RRI/TVRI.
- e. Penyebaran kepada umum dan/atau penempelan di tempat-tempat umum: poster, plakat, surat-surat selebaran, slide, spanduk, slogan, semboyan, brosur, tulisan-tulisan, lukisan-lukisan dan penggunaan mass media, serta kegiatan penyebaran dengan alat peragaan lainnya.<sup>4</sup>

Pada waktu diadakan rapat-rapat umum oleh kontestan Pemilu, maka para anggotanya dan simpatisan berkumpul pada tempat-tempat tertentu untuk mendengarkan pidato-pidato politik dari tokoh-tokoh kontestan Pemilu tersebut. Tokoh-tokoh kontestan Pemilu menjelaskan program kerja partainya, memupuk loyalitas anggotanya dan menarik dukungan simpatisan. Pada waktu diadakan rapat-rapat umum ini, pidato-pidato biasanya diselingi dengan berbagai macam acara hiburan, dangdut, lawak, sampai ke samroh dan ketoprak. Juga diputar film atau slide untuk menghibur para pemilih dan menunjukkan kepada masyarakat pemilih tentang realisasi dari program-partainya.

<sup>1</sup>Ny. Soepeny Soedjboentoro, *Pemilihan Umum di India*, Unitra N.V., Jakarta, 1953, hal. 108.

<sup>2</sup>Warren, Leinenweber, Andersen, *loc. cit.*

<sup>3</sup>Josef Riwu Kaho, *Partai Politik*, Diklat Kuliah, Fakultas Sospol UGM., Yogyakarta, 1974, hal. 8.

<sup>4</sup>Lihat PP No. 1/1976, pasal 55 ayat (3).

Selain itu, kontestan Pemilu mengadakan pawai (parade, tour) baik dengan kendaraan bermotor maupun kendaraan tidak bermotor (becak, sepeda, andong, dokar). Mereka yang ikut pawai biasanya memakai pakaian seragam yang bertuliskan nama salah satu kontestan Pemilu. Di sepanjang jalan diteriakkan jel-jel yang mengandung dukungan atau memuji-muji kontestan Pemilu tersebut. Selain itu, pamflet, spanduk, poster, dan selebaran-selebaran yang berisi tulisan-tulisan yang bersifat persuasif, ajakan kepada para pemilih untuk memilih kontestan Pemilu tersebut, dipasang di tempat-tempat strategis dan dibagi-bagikan kepada para pemilih.

## 2. Keterlibatan Warga Negara pada Tahap Pemungutan Suara

Untuk melaksanakan pemungutan suara maka disiapkan Tempat Pemungutan Suara dan dibentuk panitia yang menyelenggarakan pemungutan suara di tempat-tempat pemungutan suara tersebut, yang disebut dengan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara. Yang dimaksud dengan pemungutan suara adalah proses pengambilan keputusan dengan satu orang satu suara (one man, one vote) untuk satu macam keputusan. Pada Pemilu, kita memilih tiga tingkat anggota Dewan Perwakilan Rakyat sekaligus, yakni anggota DPR Pusat, anggota DPR Daerah Tingkat I, dan anggota DPR Daerah Tingkat II, sehingga dalam Pemilu kita mengambil tiga macam keputusan sekaligus. Oleh karena itu, setiap pemilih mempunyai 3 suara, yaitu satu suara untuk DPR Pusat, satu suara untuk DPR Daerah Tingkat I, dan satu suara untuk DPR Daerah Tingkat II.

Pemungutan suara di tempat-tempat pemungutan suara dilakukan secara bebas, umum, langsung, dan rahasia. Bebas dalam arti bahwa setiap warga negara yang berhak memilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan menurut hati nuraninya, tanpa adanya tekanan atau paksaan dari siapapun dan dengan jalan apapun. Umum dalam arti bahwa pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia yaitu telah berusia 17 tahun ke atas atau telah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan; dan bagi yang telah berusia 21 tahun ke atas berhak untuk dipilih. Langsung dalam arti bahwa rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya, tanpa perantara dan tanpa tingkatan. Dan rahasia dalam arti bahwa para pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan jalan apapun, siapa yang dipilihnya. Pemilih memberikan suara pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan (secret ballot).<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Lihat UU No. 15/1969 Jo. UU No. 4/1975 Jo. UU No. 2/1980, Penjelasan Umum, angka 3, Asas Pemilihan Umum.



Pada hari pemungutan suara, maka para pemilih mendatangi tempat-tempat pemungutan suara untuk memberikan suaranya dengan cara mencoblos tanda gambar kontestan Pemilu yang disukai atau dipilihnya. Para pemilih diharapkan rela mengorbankan tenaga, waktu, dan pekerjaannya untuk datang ke tempat pemungutan suara untuk memberikan suaranya. Seperti dikemukakan oleh Presiden Soeharto: "Sekali lagi saya menyerukan agar semua warga negara yang berhak memilih dan telah terdaftar sebagai pemilih turut serta dalam Pemilihan Umum dengan jalan memberikan suaranya secara sadar serta bebas tanpa paksaan dari siapapun. Berdatanglanlah pada waktunya di tempat pemungutan suara yang telah ditentukan dengan tenang dan penuh kegairahan untuk memberikan suara saudara yang sangat berharga."<sup>1</sup>

### 13. Keterlibatan Warga Negara Sesudah Tahap Pemungutan Suara

Tahap sesudah pemungutan suara terdiri dari beberapa kegiatan, yaitu penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengambilan sumpah. Dalam tulisan ini, hanya dibahas secara singkat penghitungan suara saja.

Ada dua macam sistem penghitungan suara, yaitu sistem bertingkat dan tidak bertingkat. Pada sistem penghitungan suara bertingkat, maka suara-suara yang masuk dihitung sampai beberapa kali oleh panitia-panitia Pemilu yang bertingkat-tingkat kedudukannya. Hasil penghitungan suara pada tingkat yang lebih rendah menjadi dasar untuk penghitungan suara di tingkat yang lebih tinggi. Sebaliknya, pada sistem penghitungan suara yang tidak bertingkat, maka suara-suara yang masuk dihitung oleh satu panitia saja.

Dalam Pemilu, kita mengenal lima tingkat penghitungan suara yaitu:

- (1) Penghitungan suara di tingkat Tempat Pemungutan Suara oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara;
- (2) Penghitungan suara di tingkat Kecamatan oleh Panitia Pemungutan Suara;
- (3) Penghitungan suara di tingkat Kabupaten/Daerah Tingkat II oleh Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II;
- (4) Penghitungan suara di tingkat Propinsi/Daerah Tingkat I oleh Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I;
- (5) Penghitungan suara di tingkat Pusat oleh Panitia Pemilihan Indonesia.

<sup>1</sup>*Siaran Lembaga Pemilihan Umum*, No. 8, Tahun II, Biro Hubungan Masyarakat LPU, Jakarta, 1977, hal. 2.

Penghitungan suara menghasilkan suara-suara yang sah bagi masing-masing kontestan Pemilu pada berbagai tingkatan anggota DPR (DPR Pusat DPR Daerah Tingkat I dan DPR Daerah Tingkat II), dan juga menghasilkan suara-suara yang tidak sah. Penghitungan suara ini dilakukan secara demokratis dalam arti bahwa para pemilih diperkenankan mengikuti jalannya penghitungan suara, dan juga penghitungan suara tersebut disaksikan oleh wakil-wakil dari kontestan Pemilu. Wakil-wakil kontestan Pemilu tersebut, dapat mengajukan protes atau keberatan-keberatan terhadap kegiatan penghitungan suara tersebut, bila terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh panitia yang bertugas mengadakan penghitungan suara tersebut.

Penghitungan suara di tingkat Kecamatan sampai dengan di tingkat Pusat, biasanya hanya dihadiri oleh anggota-anggota panitia yang bersangkutan dan para saksi dari masing-masing kontestan Pemilu, serta para undangan yang dianggap perlu. Masyarakat umum, khususnya para pemilih, diberi kesempatan untuk menghadiri penghitungan suara ini, namun jarang sekali atau tidak pernah atau tidak sempat menghadirinya.

Sebaliknya, penghitungan suara yang dilakukan di tempat-tempat pemungutan suara diadakan pada hari yang sama setelah selesai pemungutan suara. Para pemilih yang masih ada di tempat pemungutan suara tersebut diperkenankan untuk mengikuti jalannya penghitungan suara, asalkan tidak mengganggu atau menghambat jalannya penghitungan suara tersebut. Pada penghitungan suara di tempat-tempat pemungutan suara ini, maka timbul berbagai reaksi psikologis dari para pemilih yang mengikuti jalannya penghitungan suara, atas kalah atau menangnya kontestan Pemilu yang dipilihnya tersebut. Ada yang merasa senang atas kemenangan kontestan Pemilu yang dipilihnya, dan ada juga yang merasa sedih, marah, kecewa atas kekalahan kontestan Pemilu yang dipilihnya.

## KEMUNGKINAN TIMBULNYA EFEK NEGATIF DARI PARTISIPASI WARGA NEGARA DALAM PEMILU

Dalam uraian-uraian di atas, kita melihat betapa pentingnya partisipasi setiap warga negara khususnya para pemilih di dalam tahap-tahap kegiatan Pemilu untuk menyukseskan Pemilu. Untuk mempengaruhi hasil Pemilu, kadang-kadang pihak-pihak tertentu menggunakan cara-cara di luar aturan permainan yang berlaku. Sehingga tidak mengherankan, kadang-kadang pihak-pihak tertentu memanfaatkan atau menyalahgunakan hak partisipasinya dalam kegiatan Pemilu untuk mencapai tujuan-tujuannya tertentu secara melawan hukum, atau bahkan untuk tujuan-tujuan negatif yaitu untuk mengacaukan atau menghambat kegiatan-kegiatan Pemilu.



Tahap kegiatan Pemilu yang paling rawan yang bisa dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab adalah kegiatan kampanye Pemilu dan pemungutan suara. Pada kegiatan-kegiatan Pemilu ini, bisa terjadi tindakan-tindakan *anomis* dari para pendukung kontestan Pemilu yang fanatik. Menurut Almond dan Powell, maka pihak-pihak yang biasa melakukan tindakan anomis adalah pihak-pihak yang merasa dirugikan atau yang merasa bahwa ia akan kalah di dalam suatu perjuangan atau kompetisi tertentu.<sup>1</sup> Di dalam dunia olah raga, khususnya pada pertandingan sepakbola, maka pihak yang kalah biasanya bermain "keras" terhadap pihak yang menang. Demikian pula di dalam dunia atau arena politik, maka pihak-pihak yang merasa bahwa ia akan kalah dapat "bermain keras" terhadap pihak yang akan menang, bila ada kesempatan yang memungkinkannya. Kerumunan yang besar dari para pengikut dan simpatisan suatu kontestan Pemilu tertentu pada waktu kampanye Pemilu, dapat dengan mudah digerakkan atau dipersuasikan untuk melakukan tindakan-tindakan destruktif. Sehingga di dalam kegiatan kampanye Pemilu sering terjadi benturan fisik antara pengikut setia (*true believer*) dari salah satu kontestan Pemilu dengan kontestan Pemilu yang lainnya. Kasus yang demikian ini banyak terjadi pada Pemilu yang lalu, baik di Jawa maupun di luar Jawa.

Selain kegiatan kampanye Pemilu, maka kegiatan pemungutan suara juga dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk merusakkan atau menghancurkan surat suara yang telah dicoblos oleh para pemilih, dengan berbagai macam cara. Jadi, ada yang menggunakan kesempatan pada waktu memberikan suaranya di tempat pemungutan suara untuk merusakkan surat-surat suara yang ada dalam kotak-kotak suara.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi efek-efek negatif ini sudah dijalankan sejak dari Pemilu 1971, tetapi di dalam Pemilu 1977 yang lalu tetap saja ada efek-efek negatif ini. Pemerintah sudah mengam-pil tindakan preventif dan kuratif untuk mengatasi efek negatif ini, antara lain melalui tata cara dan tata tertib kampanye Pemilu, dan dibentuknya Pengadilan Kilat bagi pelanggaran aturan main kampanye Pemilu.

Untuk melakukan kegiatan kampanye Pemilu, maka kontestan Pemilu yang bersangkutan harus memberitahukan secara tertulis kepada penguasa yang berwenang terlebih dahulu. Dalam hal ini serendah-rendahnya Kepala Kepolisian Tingkat Kecamatan (Komandan Sektor Kepolisian), dan bila di wilayah Kecamatan belum ada Kantor Kepolisian, maka penguasa yang berwenang dalam hal ini adalah Kepala Wilayah Kecamatan atau Camat. Pe-

<sup>1</sup>Gabriel Almond, Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Development Approach*, Little, Brown and Company (Inc.), 1966, Boston, Massachusetts, 1966, hal. 82.

nguasai yang berwenang tersebut harus memberikan surat keterangan kepada pengurus kontestan Pemilu mengenai dapat/tidaknya dilaksanakan kampanye Pemilu sesuai dengan bentuk, waktu, dan tempat yang diinginkan oleh kontestan Pemilu tersebut. Dalam hal-hal tertentu, penguasa tersebut dapat memberikan surat keterangan yang berisi perubahan bentuk, penundaan waktu, dan pemindahan tempat kampanye Pemilu bila: (a) bersamaan tempat dan waktunya dengan penyelenggaraan kampanye Pemilu yang akan diadakan oleh kontestan Pemilu lain yang sudah memberitahu terlebih dahulu; dan (b) diselenggarakan di suatu bangunan yang berdekatan dalam jarak kurang lebih 500 meter atau diselenggarakan di tempat terbuka yang berdekatan dalam jarak satu kilometer dari tempat kampanye Pemilu yang akan diadakan oleh kontestan Pemilu lain yang sudah memberitahu terlebih dahulu.

Dan untuk tetap terpeliharanya keamanan dan ketertiban umum, maka penguasa di dalam wilayah kerjanya masing-masing dapat menetapkan: (a) tempat-tempat umum yang disediakan bagi pemasangan alat-alat peraga kampanye Pemilu berupa poster, plakat, tanda gambar, dan lain-lain; (b) cara-cara pemasangan alat peraga kampanye Pemilu di tempat-tempat hiburan, rekreasi, atau di dalam gedung hiburan umum; dan (c) cara-cara mengumpulkan orang-orang untuk keperluan rapat-rapat umum, keramaian, pesta umum, dan lain-lain.<sup>1</sup>

Juga untuk menghindari benturan fisik di antara para pengikut setia dari satu kontestan Pemilu dengan kontestan Pemilu yang lainnya, maka para peserta Pemilu dilarang untuk:

- (1) memfitnah, menghina atau menyinggung kehormatan pemerintah dan para pejabatnya, agama/kepercayaan, golongan, organisasi, negara asing, atau perorangan atau melakukan perbuatan-perbuatan lainnya yang bertentangan dengan tata krama menurut Pancasila;
- (2) mempersoalkan Pancasila dan UUD 1945:
  - a. membandingkan Pancasila dengan ideologi/falsafah negara lain;
  - b. membandingkan UUD 1945 dengan UUD yang pernah berlaku di Indonesia, atau dengan UUD negara lain;
  - c. mempropagandakan ideologi/politik negara lain;
  - d. mengadakan penafsiran terhadap Pancasila dan UUD 1945 dengan penafsiran yang berbeda dengan (i) Penjelasan UUD 1945; (ii) Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum RI dan tata urutan pera-

<sup>1</sup>Lihat *PP No. 1/1976*, pasal 59.



turan perundang-undangan RI yang dinyatakan tetap berlaku dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973;

- (3) menghina Tuhan, Nabi, dan Kitab Suci masing-masing agama/kepercayaan atau anti agama lain;
- (4) mengadakan intimidasi, tekanan atau ancaman terhadap golongan atau kelompok lain;
- (5) mengadakan suatu kegiatan yang dapat merusakkan dan mengganggu persatuan dan kesatuan bangsa;
- (6) melakukan suatu kegiatan yang dapat menimbulkan perasaan kesukuan/kedaerahan yang berlebih-lebihan atau anti kesukuan serta rasialisme;
- (7) mengadakan suatu penilaian negatif atau menjelekkan:
  - a. organisasi atau negara asing;
  - b. dengan membandingkan antara organisasi peserta Pemilu dan antar organisasi lainnya;
  - c. panji-panji, bendera, vandel, dan tanda gambar dari suatu organisasi;
- (8) mengadakan suatu penilaian dan usaha untuk memperkecil serta mere-mehkan kebijaksanaan pemerintah, pejabat-pejabatnya baik sipil maupun militer, dan diri perorangan dari pejabat-pejabat tersebut.<sup>1</sup>

Walaupun sudah ada aturan main ini, diperkirakan bahwa pada Pemilu 1982 yang akan datang masih juga terjadi efek-efek negatif seperti pada Pemilu yang telah lalu. Terjadinya pelanggaran terhadap aturan main ini karena sebagian besar para pemilih yang terlibat dalam kampanye Pemilu belum mengetahui adanya aturan main yang demikian ini, aturan main dalam kampanye Pemilu belum tersosialisasikan kepada sebagian besar para pemilih. Untuk mencegah terjadinya efek negatif dalam Pemilu yang akan datang, maka setiap kontestan Pemilu harus mensosialisasikan aturan main Pemilu kepada para pengikutnya, di samping pemerintah. Bila semua pemilih mengetahui dan mematuhi aturan main Pemilu, maka niscaya efek-efek negatif yang timbul dari pelaksanaan kegiatan Pemilu dapat dihindari.

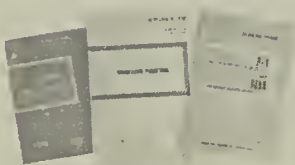
<sup>1</sup>Lihat PP No. 1/1976, pasal 56, 57.

## PENUTUP

Kegiatan Pemilu tidak akan berhasil tanpa adanya partisipasi nyata dari warga negara khususnya para pemilih. Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk berpartisipasi di dalam kegiatan-kegiatan Pemilu. Warga negara yang memenuhi persyaratan tertentu mempunyai hak pilih aktif yaitu hak untuk memilih, dan hak pilih pasif yaitu hak untuk dipilih. Di samping haknya ini, maka semua warga negara juga memikul beban kewajiban untuk memelihara keamanan dan ketertiban demi terselenggaranya Pemilu dengan aman, tertib dan damai. Namun masalah kewajiban sering kali dilupakan, yang lebih ditonjolkan adalah hak. Demikian pula kewajiban para pemilih untuk memelihara keamanan dan ketertiban dalam Pemilu belum tersosialisasikan dengan baik pada semua warga negara yang mempunyai hak untuk memilih dan dipilih. Sehingga tidak mengherankan kalau di dalam kegiatan Pemilu tertentu, khususnya pada kegiatan kampanye Pemilu dan pemungutan suara, masih ada tangan-tangan usil yang berusaha untuk mengganggu pelaksanaan kegiatan Pemilu.

Salah satu cara untuk mencegah timbulnya efek negatif dari partisipasi warga negara dalam Pemilu di masa yang akan datang ini, maka semua koruptor Pemilu sebaiknya dilibatkan dalam proses sosialisasi aturan permainan (rule of game) Pemilu. Di samping menanamkan nilai-nilai, ide ide, dan kepercayaan-kepercayaan politiknya pada para pengikutnya, maka kontestan Pemilu tersebut juga berkewajiban menanamkan aturan main Pemilu pada para pengikutnya, terutama yang berkaitan dengan kewajiban para pemilih untuk menyukseskan Pemilu. Bila semua warga negara mengetahui hak dan kewajibannya di dalam Pemilu dan mematuhi semua aturan main yang ada secara sadar, maka efek-efek negatif dari partisipasi warga negara dalam Pemilu setidaknya-tidaknya dapat dikurangi.





Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

#### ANALISA

*terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—*

#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—*

#### BUKU—BUKU

*hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat      Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5